

LE DROIT D'ASILE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Abdollah BAHRAMY

MEMBRES DU JURY :

Président : M. BASDEVANT

Suffragants :	{	MM. GIDEL	{	Professeurs.
		CASSIN		

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^e, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (4^e)

1938

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

LE DROIT D'ASILE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Abdollah BAHRAMY

MEMBRES DU JURY :

Président : M. BASDEVANT

Suffragants : { MM. GIDEL }
 { CASSIN } Professeurs.

PARIS

Librairie ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C^{ie}, Éditeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1938

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays

LE DROIT D'ASILE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



EN SOUVENIR DE MON CHER
ET BIEN REGRETTÉ FRÈRE
ISSA BAHRAMY

AVANT-PROPOS

Le droit d'asile a été comme la plupart des matières du droit international sujet à controverses et à discussions ininterrompues depuis son apparition jusqu'aujourd'hui. De grands Jurisconsultes et des hommes d'Etat ont attaché leurs noms à cette vieille institution et des opinions très diverses ont été émises par d'éminents auteurs internationalistes, tant anciens que modernes.

Cette institution qui date de l'Antiquité a progressé avec l'évolution du temps et il n'y a pas d'époque où l'on n'ait enregistré des faits nouveaux et des doctrines nouvelles.

C'est seulement au mois de février 1937 que, devant le Conseil de la Société des Nations, les délégués de différents Etats sont intervenus dans les discussions sur cette question, en essayant de fixer le sort des réfugiés politiques dans les légations étrangères à Madrid. La question n'est pas encore résolue et les pourparlers se poursuivent, et voilà que de nouveau on veut enregistrer une démarche de la République Argentine, en vue de la conclusion d'une convention entre les pays de l'Amérique latine pour la réglementation du droit d'asile. Il y a très peu de branches du droit international qui peuvent offrir une jurisprudence si variée et si riche,

Presque tous les pays ont accordé le droit d'asile aux ambassadeurs et aux ministres accrédités auprès d'eux et à leur tour ils ont exercé les mêmes droits par l'intermédiaire de leurs représentants dans les pays étrangers.

On peut affirmer sans exagération que la plupart des cas ont donné lieu à des protestations et des frictions entre les parties et si l'on est arrivé enfin à une solution, ce n'est nullement par respect d'un principe de droit ou d'équité, mais plutôt pour raison d'opportunité et pour le maintien de bonnes relations internationales. Presque tous les gouvernements ont vu avec une défiance bien marquée l'attitude prise par les ministres étrangers, offrant refuge et sécurité à ceux qui étaient passibles d'une peine, et les soustrayant ainsi à la juridiction locale. Nombreuses sont dans les archives internationales les correspondances et les protestations échangées pour mettre une fin à ces manœuvres indécates qui mettaient en péril la vie et l'existence même de ces Etats. Cependant on n'est pas arrivé jusqu'ici à un accord unanime et de temps en temps la question est remise en discussion. Mais une chose est certaine, c'est que le droit d'asile est presque rayé du droit international et il ne s'y maintient que par un vestige de sentiment humanitaire. Actuellement l'asile résulte d'un acte discrétionnaire d'un gouvernement qui a toute latitude de juger de l'opportunité dans chaque cas qui se présente et dont il n'a nullement à justifier les motifs. La diversité des opinions exprimées par les auteurs à ce sujet et la pratique de différentes chancelleries ont créé des antécédents si hétérogènes qu'ils

ne peuvent être considérés comme un exemple susceptible d'être imité dans certains cas qui se présentent. La persistance des pays de l'Amérique latine, qui pour leurs rapports mutuels, essaient de conclure conventions sur conventions, montre assez bien que nous ne sommes pas en présence d'une coutume ou d'usage incontestés, mais bien que nous avons à faire à une institution désuète et chancelante.

C'est en vue d'apporter un peu de méthode et de clarté sur un sujet dont les éléments s'échelonnent au cours de nombreux siècles, que j'ai entrepris ce petit ouvrage. Il ne prétend être ni complet, ni original. Son seul mérite serait d'être méthodique et rédigé d'une façon tout à fait impartiale. Mais je n'ai pas eu non plus la prétention de traiter tous les aspects de cette question si importante, mais seulement la partie qui se rapporte à l'asile diplomatique, l'asile interne y étant sommairement esquissé.

Parmi les milliers d'exemples qui illustrent le passé du droit d'asile il n'a été emprunté que les plus importants, tant au point de vue des Etats qui en ont fait usage que de la personnalité des réfugiés. En donnant la liste complète des cas de refuge, c'était augmenter considérablement notre travail et sans aucune utilité pratique. Les ouvrages des plus grands auteurs ont été consultés et leurs opinions exprimées succinctement. De larges emprunts ont été faits quant au plan et à certains de ces exemples au livre de M. Tobar y Borgono, paru en 1911, dont je partage complètement les vues et la juste doctrine. Ayant plus d'une raison d'être plus dur envers les Puissances aux visées impé-

rialistes qui ont profité de la faiblesse des gouvernements des pays soumis au régime des capitulations, en abusant de ces droits qu'elles s'attribuaient arbitrairement, je me suis abstenu de toute rancune et n'ai fait qu'enregistrer les différents cas qui se sont présentés, mais les faits sont si éloquents qu'ils n'ont besoin d'aucun commentaire.

Ainsi notre travail tel qu'il se présente, s'il n'apporte pas une solution adéquate à des questions aussi ardues, j'espère au moins qu'il pourra aider, par les exemples recueillis dans les différentes périodes de l'histoire, à écarter à l'avenir la prétention de certains Etats d'intervenir dans les affaires intérieures des autres Etats, sous prétexte de l'exercice d'une coutume ou d'un usage international qui n'a jamais été admis à titre de droit ou de privilège par les auteurs consciencieux.

CHAPITRE I

PRELIMINAIRES

L'origine du droit d'asile — Les asiles religieux

Les auteurs internationalistes ont donné au droit d'asile des définitions nombreuses et variées. La meilleure définition, tout en prenant en considération l'origine du mot, consiste à dire que c'est un privilège reconnu à certaines localités de servir de lieu de refuge aux délinquants et aux gens poursuivis par les autorités locales, et qu'une fois rentrés dans ces places ils ne peuvent pas en être enlevés par la force. Ce n'est, ni d'après une loi, ni d'après une coutume que ce droit est reconnu, mais c'est simplement par la révérence et la crainte envers les lieux saints dans les anciens temps et la courtoisie internationale dans les temps modernes, que ce droit généralement contesté a pris naissance. Chez presque tous les peuples de l'antiquité le droit d'asile est réservé aux lieux consacrés à la divinité. Les temples des empereurs romains qui étaient divinisés servaient également de lieu d'asile. Le désir de protéger les lieux vénéralés contre les profanations de la violence, la religion, le respect des choses saintes et la crainte des châliments

divins amenèrent naturellement les peuples à regarder le temple comme un lieu réservé à Dieu ; quiconque était entré dans le temple était à l'abri des mains profanes et était seulement soumis à la justice divine et se trouvait soustrait à la justice humaine. Or, aucune vengeance ne pouvait s'exercer contre celui qui avait cherché et imploré la protection de Dieu. Le pouvoir de l'homme doit s'effacer en présence de la puissance divine et personne n'a de droit sur qui s'est soumis volontairement à la justice céleste. C'est une croyance répandue parmi les peuples primitifs que la justice divine se manifeste d'une manière éclatante même dans ce monde et nombreux sont les récits de châtiments infligés aux délinquants réfugiés dans les lieux saints. En Egypte, où la religion des dieux et les prêtres jouissaient d'un grand respect auprès du peuple, le pouvoir sacerdotal avait établi des lieux saints sur les rives du Nil, où l'autorité du pouvoir civil était exclue. Les accusés et les condamnés qui arrivaient en ces lieux étaient à l'abri de la poursuite de la justice des hommes.

A côté des temples, les autres endroits sacrés, tels que les bois, les tombes des héros et les monastères des prêtres et des prêtresses furent reconnus aptes à servir d'asile. Si dans l'ancien temps on reconnaissait le droit de refuge aux palais du roi, c'était par ce qu'on considérait dans ces temps reculés les palais des rois comme des lieux sacrés. Si c'est dans la piété que nous devons voir l'origine de l'asile religieux, c'est dans la superstition qu'il faut chercher sa force incontestable. Il est arrivé que la profanation d'un temple

a été suivie par une calamité publique et que le peuple, pris de frayeur, en a tiré la conséquence d'expiation et, les oracles consultés, ont prescrit certains sacrifices pour calmer l'esprit des dieux irrités.

D'après Tobor y Borgono (1), la fable aidait en grande partie à appuyer le droit sacré d'asile. Si un monarque impie osait écouter la voix de sa colère plutôt que celle de sa religion, le peuple exigeait de l'audacieux, afin d'apaiser les dieux, le pardon du coupable arraché à l'asile. Ainsi, par exemple, à la suite de la profanation de l'autel des Eumenides, par Megaclès, qui immola Cylon et ses compagnons, une peste désola Athènes. Une peste qui ne disparut qu'après que le peuple, sur le conseil de l'oracle de Delphes, eut fait une solennelle expiation du sacrilège de son Archonte. C'était pour la même raison qu'on égorgéa Neoptalème, pour avoir égorgé Priam sur les autels d'Apolon.

On raconte aussi qu'à la suite du massacre des Ilates, dans le temple de Ténare, il y eut un tremblement de terre qui désola Sparte. D'autre part on attribuait la terrible maladie de Sylla au fait d'avoir violé l'autel de Minerve pour mettre à mort Aristion. Par le respect et la superstition, les temples et les lieux saints acquirent un droit incontestable et ils survirent à une source importante de l'influence des autorités religieuses. Les portes des temples étaient ouvertes à

(1) TOBOR Y BORGONO, *L'Asile interne devant le Droit International*, p. 80.

toutes les classes de malfaiteurs, les étrangers, ainsi que les nationaux y étaient également admis. Mais il faut dire que ces réfugiés ne restaient pas complètement exempts de punition, seulement au lieu des peines dures édictées par le pouvoir laïque, ils étaient soumis à l'autorité religieuse qui leur infligeait les châtimens plus anodins tels que l'expiation et la pénitence. Les sages de l'antiquité élevèrent leurs voix contre cette coutume barbare, qui permettait aux délinquants de droit commun d'échapper à leur juste châtimement. Le pouvoir laïque était entièrement désarmé contre les ingérences des religieux et des crimes restaient impunis faute d'un pouvoir capable d'arracher par la force les malfaiteurs à leur lieu de refuge. Eschyle, par la bouche des Euménides, protesta contre la folle vanité des hommes qui prétendaient faire intervenir les dieux de l'Olympe, même dans leurs crimes, en se faisant protéger par eux.

Quelquefois ce privilège s'étendait à un territoire entier, et il n'était pas rare de voir les petites nations, par cette consécration, défendre âprement leurs droits. Cette pratique était justement observée dans les pays où les deux pouvoirs étaient séparés et se dressaient comme rivaux l'un contre l'autre. Dans les pays où les pouvoirs n'étaient pas séparés et où la religion était inféodée à l'Etat, cette antinomie avait disparu et les réfugiés des temples et des lieux saints étaient soumis aux mêmes juridictions que les autres délin-

(1) D^r C. M. TOBOR Y BOGGONO, *L'Asile interne devant le Droit International*, p. 80.

quants. Ainsi les anciens Perses et les Indous n'ont pas connu le droit d'asile, quoique pour ces derniers on en trouve quelques vestiges dans leur législation.

Les juifs, peuple religieux par excellence, restaient complètement étrangers à cette loi, c'est seulement lorsqu'ils s'établirent en terre promise, qu'ils ont admis à titre exceptionnel le droit d'asile dans certaines villes, pour les auteurs d'homicide involontaire. Ces villes étaient au nombre de six : Kedès, Sichem, Hébron, Golan, Ramoth et Béser. Les criminels ordinaires n'avaient pas accès en ces villes, elles étaient plutôt destinées à abriter les auteurs d'homicide involontaire contre la fureur et les vengeances des parents. Le refuge dans ces villes était temporaire et, s'ils étaient reconnus coupables, le refuge leur était refusé. Devant les portes de ces villes on avait organisé un tribunal spontané, composé des anciens habitants et les inculpés devaient expliquer leur cas à ces hommes, avant d'être autorisés à être admis dans l'enceinte de la ville. S'ils étaient reconnus innocents, ils étaient admis provisoirement dans des endroits déterminés jusqu'à ce que l'assemblée jugeât définitivement leur cas. S'ils n'arrivaient pas à convaincre l'assemblée de leur innocence, ils étaient livrés imperturbablement aux vengeances du sang. Dans le cas où leurs excuses étaient admises, ils pouvaient rester dans la ville où ils étaient alors en sûreté, mais ils ne pouvaient la quitter

(1) D^r C. M. TOBOR Y BORGONO, *L'Asile interne devant le Droit International*, p. 84.

sans être exposés aux vengeances des parents des victimes. Un seul évènement pouvait les sauver et leur permettre de rejoindre sains et saufs leur famille, c'était la mort du grand prêtre ! Ainsi aucune mort n'était si ardemment souhaitée que la fin du grand Rabbín. Cependant, les temples juifs ne jouissaient pas des mêmes privilèges que les temples païens et l'histoire sainte nous montre, plus d'une fois, les réfugiés arrachés par force et soumis au jugement des hommes. Ainsi Joab, le meurtrier d'Abner, fut arraché du Temple où il avait trouvé refuge et fut mis à mort sur l'ordre de Salomon. C'est seulement sous la domination des Syriens, au temps du grand prêtre Jonathan, que Deme-trius Soter lui reconnut le droit d'asile dans les temples (1).

Les Grecs reconnaissaient le droit d'asile à certains de leurs temples. Tous les lieux sacrés ne jouissaient pas cependant de ce privilège, c'est seulement aux temples suivants que ce droit était reconnu par les empereurs : Temple de Pallas à Lacédémone ; l'autel de la miséricorde et celui des Euménides, les Temples de Zeus Olympien, d'Hercule et d'Athéna et le tombeau de Thésée, à Athènes ; le Temple de Déméter, à Eleusis ; le Temple d'Artémis à Ephèse ; celui d'Apollon, à Miler et le tombeau d'Acrisius, à Larissa. A côté de ces temples, certaines villes qui avaient proclamé leur neutralité à l'époque des guerres d'Alexandre, prétendaient être inviolables et ce droit leur fut définitivement reconnu. Ainsi Tyr, Antoch, Smyrne, Ephèse et l'île de Samothrace servirent de lieu d'asile.

(1) *Op. cit.*, p. 85.

A Rome, le droit d'asile existait dans les palais des rois qui étaient consacrés. Les Romains malgré le respect profond qu'ils témoignaient envers la loi et leur esprit démocratique, admettaient cependant le droit d'asile. On trouve l'institution de l'asile à côté du privilège de la vestale pour sauver de la mort le condamné qu'elle avait rencontré, à condition qu'elle jurât que la rencontre avait été fortuite. L'autel de Saturne était le lieu de refuge des esclaves fugitifs, des opprimés et des étrangers. Le temple de Jupiter jouissait de privilèges analogues ; la présence du feu sacré et des vestales suspendaient l'exécution de la justice. A côté des temples, les bois consacrés aux dieux, la statue de Romulus et les temples en général étaient des lieux d'asile plus ou moins privilégiés. En outre, les Romains respectaient les asiles des peuples vaincus et Tacite nous dit que, grâce à tous ces asiles, il n'y avait pas de ville de l'Empire où les temples ne se trouvaient regorger de gens corrompus, d'esclaves fugitifs, de débiteurs et d'accusés de meurtre. Cependant à Rome même, l'excès du mal créa le remède, l'asile fut combattu par les Empereurs. Tacite raconte que Tibère supprima tous les asiles que ne justifiaient pas de titres authentiques, et plus tard, l'asile des images impériales fut singulièrement limité

La religion qui montra le plus d'indulgence pour le droit d'asile fut le christianisme. Par essence, le christianisme prêche le pardon et l'esprit de fraternité et tâche de relever le délinquant tombé dans l'abîme du péché. Il est plutôt favorable à la réforme du criminel qu'à la vengeance et au

châtiment. L'expiation du crime et le relèvement moral du criminel, étaient mieux atteints par le droit d'asile que par la force. Les églises en remplaçant les temples païens, gardèrent l'usage de l'asile et ouvrirent leurs portes pour recevoir ceux qui y accouraient pour échapper à la sévérité de la justice laïque. Le droit d'asile était reconnu dans les églises, dans les basiliques, dans les cathédrales et une fois les délinquants entrés dans ces lieux saints, ils étaient à l'abri de la poursuite de l'autorité et de la vengeance des parents des victimes. L'autorité ecclésiastique n'abusait pas de son privilège, et c'était dans un esprit de médiation qu'elle plaçait les délinquants sous sa protection. Les lieux de refuge étaient limités et ne s'étendaient qu'à la pierre de l'autel et aux murs de l'église. Les évêques intercédèrent auprès des parents des victimes et essayaient d'apaiser leur colère par des compensations. Ils se montrèrent surtout bien accommodants envers les autorités civiles. On raconte que saint Augustin, pressé en vertu d'une des lois de l'empereur Théodose, de rendre un débiteur réfugié dans le temple, préféra emprunter de l'argent pour acquitter la dette (1).

Les Empereurs romains convertis au Christianisme, par raison de pitié, attribuèrent les anciens privilèges des temples païens aux églises chrétiennes. Ils accordèrent de plein gré le droit d'asile aux églises qu'ils venaient de fonder. Comme je l'ai déjà dit, les évêques faisaient usage de ce

(1) *Op. cit.*, p. 88.

privilège avec une sage modération. Au début, l'intervention de l'église se borna uniquement à garantir la sécurité du refuge jusqu'à ce que l'évêque fût informé de l'affaire et que l'autorité judiciaire eût prononcé sa décision. L'intervention du prélat et le laps de temps qui s'écoulait entre le jugement et le moment du crime était de nature à apaiser la vengeance et à éviter des châtimens durs et disproportionnés. Mais, avec le temps, des abus furent commis par certains prélats qui firent de leurs églises des lieux de refuge pour toute sorte de repris de justice. De la pierre de l'autel le privilège s'étendit à toute l'enceinte de l'église, du cimetière, ou du couvent. Il s'appliqua aux parvis, portiques, maisons, jardins et autres lieux dépendant ou avoisinant les temples. Puis l'espace même devant l'église et les édifices adjacents furent considérés comme lieux d'asile. Ces places étaient indiquées par une chaîne ou par une croix. Ce droit s'étendait aussi aux demeures privées des prélats et à tout ce qui se rattachait d'une façon quelconque à l'église. Ce privilège était si étendu au Moyen-Age qu'on en vient à se demander si les croix disséminées le long des chemins n'y participaient pas. Ces excès d'abus amenèrent une réaction salubre, non seulement de la part de l'autorité laïque, mais aussi de la part du pouvoir ecclésiastique. Défense fut faite d'abriter les meurtriers et de ne pas arracher par force les délinquants des mains de leurs gardiens. L'Empereur Justinien, par un édit célèbre, décida que les

(1) *Op. cit.*, p. 90.

individus coupables d'homicide, d'adultère ou rapt, pouvaient être extraits, même par la force, de leurs refuges. L'église résista à cet ordre, mais Justinien fut ferme et brisa la résistance des évêques. En Orient, Eutrape, le ministre d'Arcadius, fit abolir complètement le droit d'asile. Mais par une ironie du destin, il tomba bientôt en disgrâce et chercha refuge auprès des autels. La foule avait entouré l'église et voulait s'emparer du cruel eunuque, mais Saint Jean Chrysostome apaisa la foule par un discours resté célèbre dans l'histoire de l'éloquence et parvint à faire respecter le droit d'asile. Même dans les pays barbares, où le désir de vengeance privée ne connut pas de bornes, le droit d'asile a existé. Mais, cependant les cas n'étaient pas rares où, poussés par une haine irrésistible, les parents des victimes n'ont pas observé la sainteté des lieux et ont profané les sanctuaires du refuge. Après la conquête de Rome, les peuples barbares promirent de respecter le droit d'asile dans les lieux sacrés. Les Visigoths, dans leurs lois, acceptèrent l'asile et l'étendirent à un rayon de trente pas autour de l'église.

Le concile de Tolède, dont les conclusions eurent force de loi pour les Visigoths, déclara que le Temple pourrait recevoir les criminels, les débiteurs, les esclaves, mais que ceux-ci seraient remis à la justice sans violence, par le ministère du prêtre qui dicterait les conditions de cette remise.

Les Ostrogoths seuls peut-être, ne se montrèrent pas favorables au droit d'asile.

En France spécialement, l'Eglise catholique s'est montrée à des époques éloignées, intransigeante dans l'exercice de ce privilège et c'est un geste célèbre que celui de Grégoire, évêque de Tours, protégeant Méronée Contran et l'évêque Pretentat, contre Chilpène et Frédégonde, dont il défia la colère, donnant abri à ces persécutés dans la Basilique de Saint-Martin, imposant de cette façon à l'autorité royale le droit d'asile dans son église.

En 511, le concile d'Orléans statuait que les réfugiés ne seraient point livrés avant qu'un serment prêté sur l'Evangile ne les ait garantis de la mort, de la mutilation, et de tout autre peine semblable. En cas de refus du serment, les prêtres se prêtaient obligeamment à l'évacuation des inculpés. Dans certaines églises, des locaux spéciaux ont été mis à la disposition des réfugiés. C'est, entre autres à Saint-Jacques-la-Boucherie qu'il existait des chambres bien aménagées à cet effet. Les abus de ce privilège portèrent ombrage aux princes qui essayèrent, à maintes reprises, d'abolir cette coutume injuste. Parmi les évêques aussi, il en était qui regardaient d'un mauvais œil l'étendue qu'avait pris ce privilège. Car c'était un scandale et une honte de voir les lieux saints regorger de gens sans aveu, d'assassins, de criminels de la pire espèce. Saint Boniface comprit la justice du droit et des devoirs à ce sujet et aida efficacement l'empereur des Francs dans sa sollicitude de réglementer l'asile.

Cailoman pour obliger les criminels à quitter forcément leurs lieux de refuge, ordonna aux clercs de ne pas donner

à manger aux criminels condamnés à mort, qui s'étaient réfugiés à l'intérieur des églises.

Le droit d'asile ecclésiastique se restreignit surtout, à mesure que fut rétablie la suprématie politique de l'Etat.

Au xvi^e siècle, on formule la doctrine que ne peut jouir d'asile, quiconque a commis un méfait *sub spe immunitatis*, doctrine grâce à laquelle la jurisprudence des Parlements réussit à abolir ce privilège.

Le droit d'asile est encore admis par l'ordonnance de Villers-Cotterets de 1539 (Art. 166) ; il avait joué un rôle très utile dans une société féodale où la vengeance privée et les caprices des grands sévissaient impunément contre toute justice. Beaucoup de criminels ont échappé par ce moyen à leur châtiment, mais beaucoup de gens innocents aussi, ont eu la vie sauve ou ont reçu une juste punition.

Le droit d'asile chez les musulmans. — En principe l'Islam n'avait pas eu, ou même connu de clergé régulier et hiérarchique comme les autres religions. Toutefois, chez les Sunnites, le Khalif ou l'Imam gouvernait la communauté et cumulait en même temps les affaires religieuses et les problèmes de la vie civile. Ainsi, ils étaient en même temps, les chefs de l'Etat et des supérieurs religieux. Après la prière du matin, devant une foule immense, le Khalif rendait la justice civile et criminelle. Toute une gamme de peines était prévue pour les différents délits et crimes. La justice a été organisée dans le plus petit détail. Ces lois qui

(1) *Op. cit.*, p. 91.

nous paraissent aujourd'hui un peu archaïques et dures, représentaient un grand progrès dans le temps sur les lois barbares et les coutumes cruelles de la vengeance privée. Le châtement infligé par le Khalif représentait aux yeux des fidèles la punition prévue par la loi divine et on se soumettait volontairement à ce châtement pour ne pas s'en voir infliger de plus dur dans l'autre monde.

Il n'était pas rare de voir des délinquants venir en hâte pour confesser le crime commis et recevoir sur le champ la punition prévue par la loi de Schariat (religieuse). Aussi longtemps que dura cette situation, il n'y avait aucune raison pour le droit d'asile. Mais dès que les deux pouvoirs furent séparés au sein de la communauté musulmane, le besoin d'un lieu de refuge contre le pouvoir laïque se fit sentir. Devant le pouvoir illimité des princes et des rois qui ne pouvaient administrer les lois de l'Islam et qui gouvernaient selon les circonstances, suivant leurs caprices, les délinquants, surtout les faibles et les opprimés, cherchèrent la protection des personnes réputées comme des Saints et des chefs religieux.

Les Mausolées des martyrs et les Mosquées furent considérés comme des lieux inaccessibles, où aucun humain ne pût impunément entrer pour s'emparer des criminels. Le respect des musulmans envers les lieux saints est à un degré tel que, même les animaux ou les oiseaux qui, attirés par la verdure de certains enclos voisins des Mausolées, y sont entrés, s'y trouvent à jamais en sûreté et ne peuvent être molestés par les habitants des environs. De même que dans

les pays chrétiens, partout où régnaient des princes faibles et sans énergie, les chefs religieux prenaient l'ascendant et déclaraient les mosquées, les mausolées et même leurs propres demeures, lieux sacrés et refuge pour toutes les classes. Les opprimés, ainsi que les malfaiteurs et les repris de justice y trouvaient un lieu de sûreté et une vie agréable, jusqu'à ce que, par un pardon ou par une circonstance favorable, ils devenaient libres de quitter leur abri.

L'institution de l'asile religieux se développa parmi les Arabes et les Turcs, qui recommandaient l'inviolabilité absolue pour des villes saintes, des Koubbas, des lieux de prière, des morabitos, des cabans de leurs santons, institutions qui, jusqu'à nos jours, ont une grande importance parmi les Arabes et les Maures.

C'est sur une raison de ce genre que s'appuie le grand prestige de Fez, la capitale marocaine. Fez était demeuré jusqu'à présent inviolable aux convoitises des tribus si souvent révoltées, uniquement grâce au tombeau de Moulay Idriss et à toutes les superstitions qui s'y rattachent. En Iran et dans la partie de l'Irak où les habitants sont shiites, le droit d'asile religieux était parvenu à son point culminant. Dans ces pays, non seulement les lieux saints ou les mausolées servaient de lieu d'asile, mais aussi les maisons des Ulemas ; la moins importante même était considérée sacrée et par conséquent inviolable. Le gardien cupide d'un lieu saint pouvait faire de bonnes affaires en abritant un délinquant de la pire espèce. Chaque gardien, selon son importance, tâchait d'étendre l'étendue de ce privilège, en

élargissant l'enclos censé représenter son ressort. Dans certains endroits, une chaîne ou une pierre indiquaient la limite jusqu'où s'étendait ce privilège et le mortel qui avait eu le bonheur d'y mettre le pied se trouvait complètement en sûreté et à l'abri des poursuites de la justice. Au delà de la chaîne ou du poteau, personne n'osait entrer pour procéder à l'arrestation du délinquant. Derrière la borne, le délinquant pouvait, sans aucune crainte, narguer ses poursuivants.

On raconte qu'il y a trente ans, on conduisait à l'exécution un criminel endurci. Comme la route passait près d'un mausolée, le malfaiteur, profitant de la négligence de ses gardiens, s'élança d'un coup et arriva à un poteau qui représentait l'extrême limite du lieu de refuge. Les gardiens le poursuivirent jusqu'à cette limite, mais ne pouvaient avancer plus loin. Le malfaiteur les narguait. Les bourreaux, voyant leur impuissance, parlementèrent. L'un d'eux, qui représentait le chef, disait sincèrement au malfaiteur évadé : « Ecoutes, mon ami, sois sage, viens avec nous, nous te promettons de t'expédier sans que tu ressenties aucune douleur, tandis que si tu restes ici, le gardien de ce mausolée, qui est l'homme le plus cupide du royaume, te fera écorcher plus de dix fois par jour ».

Le droit d'asile religieux dans ces pays était très étendu et le pouvoir même du roi n'arrivait pas à le supprimer. Les membres de la famille royale, mécontents pour une question d'intérêt matériel, cherchaient l'asile chez un des Ulemas, jusqu'à ce que la justice leur soit rendue.

En 1904, le gendre de Mozzafared, Din Chah, le roi de Perse qui maltraitait son épouse royale, fut appelé devant l'Auguste Souverain pour répondre de ses méfaits. Ayant le pressentiment d'une vengeance royale, qui ne pouvait être moins qu'une bastonnade, il ne crut pas mieux faire que d'aller chercher asile (Baste) chez le fameux Mulla de l'époque, Scheich Fazlollah.. Il resta chez ledit Mulla jusqu'à ce que la promesse formelle de pardon fût accordée par le roi.

Après 1908, alors que le régime constitutionnel fut définitivement établi en Perse, le droit d'asile religieux perdit de son importance, mais il ne fut complètement aboli qu'au commencement du régime actuel avec changement de dynastie.

Le dernier vestige de l'asile religieux dans les pays de l'Islam se réfère aux événements de Palestine en 1937. Au mois d'octobre de cette année, le Gouvernement britannique décida de briser la résistance des nationalistes arabes en vue du partage de la Palestine, et déclara l'état de siège, arrêtant un grand nombre des dirigeants du mouvement. Le grand Mufti, qui jouissait d'une renommée mondiale par son patriotisme et son intégrité, ne devait pas être épargné. Avisé par ses amis, le Mufti quelques heures avant d'être arrêté, se réfugia à la grande Mosquée Omar à Jérusalem. La force armée britannique respecta le sanctuaire et fit surveiller la Mosquée, ce qui permit au Mufti, grâce au zèle déployé par certains de ses partisans, de prendre la clef des champs. Ce ne fut que lorsqu'il avait déjà passé la frontière de Palestine,

que les gardiens comprirent la situation et la fuite du Mufti.

L'Agence Reuter du 8-9 octobre lançait à ce sujet la dépêche suivante :

« L'ancien Mufti, destitué ces jours derniers, continue à occuper dans la Mosquée d'Omar les bureaux du Conseil suprême musulman et refuse de les quitter. Les fils télégraphiques reliant ces bureaux ont été coupés par les autorités. L'ex-Mufti a télégraphié aux souverains arabes, les priant instamment d'intervenir auprès du Gouvernement britannique ».

L'*Official Gazette* a publié une décision prise sous la forme de « emergency regulations » interdisant la publication ou l'importation en Palestine de tout imprimé, illustration ou photographie se rapportant à l'ex-Mufti (Hadji Aminel Hussein).

CHAPITRE II

L'ASILE DIPLOMATIQUE

L'asile religieux étant maintenant délaissé dans presque tous les pays, l'asile diplomatique le remplaça et s'étendit sur tous les continents. Cela ne veut pas dire que l'asile diplomatique a pour origine l'asile religieux, ces deux institutions, tout en ayant une ressemblance frappante, n'ont rien de commun. L'asile religieux repose surtout sur l'idée du caractère sacré des lieux saints, tandis que l'asile diplomatique s'appuie sur le droit d'inviolabilité des hôtels des diplomates. Mais il arrive toujours que dans le cours du temps une institution qui répond à un besoin quelconque du public disparaît soudain, si un système nouveau se trouve prêt à la remplacer et à combler la lacune qui a pu se présenter. Faute d'asile religieux, on dut recourir à l'asile diplomatique. Il faut d'abord distinguer deux sortes d'asiles ; l'asile interne ou privilège de certaines localités, telles que les Ambassades, les navires de guerre, etc... et l'asile territorial, où la situation d'un individu qui s'est réfugié dans un pays dépend de la décision de l'Etat de refuge : celui-ci est libre de livrer ou non ce réfugié, sous réserve des engagements qu'il a pris par traité

L'apparition de l'asile diplomatique coïncide avec l'époque où les ambassades deviennent permanentes. C'est surtout au xvi^e siècle que les représentants des puissances étrangères obtinrent une série de privilèges pour les mettre à l'abri de la souveraineté des pays où ils résidaient. Pour expliquer ces privilèges, on avait recours à la fiction de territorialité, attribuée à tort ou à raison à l'esprit subtil de Grotius.

Ce droit comprenait non seulement la maison de l'Ambassadeur, mais s'étendait aussi à tout un quartier dont l'Ambassadeur était considéré comme étant le seigneur. Cette franchise du quartier s'appelait alors *jus quarteriorum*. Non seulement les officiers de justice n'ont aucun droit de juridiction dans ces quartiers, mais encore, s'ils veulent y pénétrer avec leurs insignes, l'autorisation de l'Ambassadeur est nécessaire.

En 1680, le Marquis de Villars (1), Ambassadeur de France à Madrid, demanda et obtint une réparation du Gouvernement espagnol, parce que le maire de Madrid et ses adjoints avaient traversé son quartier sans sa permission. L'abus de la franchise des quartiers provoqua des protestations. Et dès 1671, le roi d'Espagne se déclara résolu à ne tolérer les franchises, que dans la mesure où les puissances useraient de réciprocité à son égard.

En 1684, le Gouvernement espagnol fit savoir à tous les

(1) *Répertoire de Droit International* par A. DE LAPRADELLE et J. P. NIBOYET, p. 34.

Ambassadeurs qu'à l'avenir l'exemption de la juridiction locale serait restreinte à leur hôtel.

Au xvii^e siècle, Innocent XI résolut de ne plus recevoir l'Ambassadeur qui voulait maintenir le privilège (1). Les Représentants de la Pologne, en 1680, et de l'Espagne en 1682, de l'Angleterre, en 1686, de la Suède en 1684, s'inclinèrent devant cette demande.

Louis XIV refusa de s'incliner, se saisit d'Avignon, ainsi que du Comtat Venaisin et rappela son ambassadeur. Après la mort de Innocent XI, en 1689, un compromis intervint. Mais la franchise du quartier subsista.

En 1822, certaines ambassades (France, Espagne), jouissaient encore à Rome d'une situation privilégiée, au point que l'ambassadeur d'Espagne ne tolérât pas le passage de la Police locale aux abords de son hôtel. Quelques ambassadeurs à l'esprit réalisateur ont fait des bénéfices considérables, en procédant ainsi (2). Ils louaient des maisons, des appartements situés dans leurs quartiers. A Francfort-sur-Mein pendant l'élection et le couronnement de l'Empereur, alors que les étrangers étaient exclus de la ville, il était courant que les ambassadeurs plaçaient leurs armoiries devant certains enclos, qui de cette façon devenaient exclus de la juridiction locale et où pouvaient se tenir les étrangers, moyennant finance, naturellement.

Surtout à Naples, Venise, Rome et à Madrid, le droit devint

(1) BONFILS-FAUCHILLE, N° 699.

(2) V. MOOR Asylum, dans *Political S. c. Quart.*, 1892.

partie intégrante des droits diplomatiques. A Gênes, par exemple, l'abus devint si grand, que les soldats de police et les archers ne pouvaient même plus passer devant les ambassades, et l'histoire nous dit que, ce privilège ayant été violé en 1759, l'ambassadeur de France, M. de Chauvelin, ordonna à ses gens d'empêcher par la force le passage interdit, ce que ces derniers s'empressèrent de faire, maltraitant gravement un individu qui n'était pas de la police, mais qu'ils prirent pour tel. A Venise, un statut de 1554 prescrivait que le coupable qui s'était réfugié dans la maison d'un diplomate ne serait pas poursuivi et que l'on affecterait d'ignorer sa présence, à condition que le délit fût de droit commun et que le délinquant ne se montrât pas ; mais si le délit était contre l'Etat, un vol de fonds public ou un crime, il était ordonné de prendre toutes les mesures légales pour effectuer la capture et si celle-ci n'était pas possible, disait l'ordonnance en question, on ferait assassiner le délinquant. Plus loin, on ajoutait que si le réfugié était un patricien, quel que fût son délit, on le ferait tuer sans retard.

Les ambassadeurs français se prévalant de la représentation personnelle du monarque furent sans nul doute ceux qui abusèrent le plus du droit d'asile.

En 1601, le Comte Rochepont étant ambassadeur de France en Espagne, son neveu, ainsi que quelques autres Français, avaient été insultés à Walladolid, pour cause d'indécence, alors qu'ils se baignaient ; pour se venger de l'injure, ils ne trouvèrent rien de mieux que d'attaquer avec leurs épées quelques soldats espagnols, tuant les uns et en blessant d'au-

tres, après quoi ils se réfugièrent à l'ambassade (1). Le peuple, justement irrité, se disposait à incendier l'hôtel de cette dernière, quand un magistrat réussit à calmer les esprits, entra à l'ambassade et fit prisonniers les coupables. La cour, cependant, n'approuva pas ce procédé ; tout en gardant en prison les français coupables, elle fit présenter des excuses au comte de Rocheport. Le roi de France, Henri IV, ne fut pas satisfait de cette solution et exigea des réparations complètes de la part du Gouvernement d'Espagne. Comme celui-ci ne céda pas, ils ordonna à son ministre de quitter Madrid. Il rompit toutes relations avec l'Espagne. La question fut soumise au jugement du Pape. Clément VIII donna pleinement raison au roi de France et blâma le roi d'Espagne de n'avoir pas respecté le droit d'asile.

Un autre cas aussi intéressant, relatif à l'inviolabilité de l'immeuble habité par les envoyés diplomatiques, appartient encore au roi de France (2). En 1621, le Marquis de Bassompierre, ayant été envoyé en Espagne en qualité d'ambassadeur ordinaire, s'adressa à la cour afin d'obtenir un hôtel pour son collègue. Selon la coutume, on lui désigna un hôtel particulier, mais le propriétaire ne voulait pas le louer. Fargis, à la tête d'une bande armée de serviteurs, entra et prit possession de ladite maison. Le propriétaire affolé saisit la justice, en protestant contre la violation de ses droits. La justice rendit une ordonnance d'après laquelle l'immeuble

(1) TOBAR Y BORGONO, *id.*

(2) TOBAR Y BORGONO, *Droit d'asile*, p. 117.

devait être évacué et rendu à son propriétaire. Deux hommes de justice, qui étaient porteurs de cette notification, furent tués par les gens armés de l'ambassade et par surcroît, l'ambassadeur, pour montrer son mépris à l'égard de l'autorité locale, fit étaler les habits et les insignes des victimes aux balcons de l'édifice occupé.

Le peuple exaspéré de tant d'audace, s'apprêtait à envahir la maison où s'était retiré l'ambassadeur, lorsqu'un magistrat réussit à persuader Targuis de quitter l'hôtel occupé par force et de rentrer dans le sien. Malgré cela, Targuis fit des représentations pour les torts qu'il avait subis. Le roi d'Espagne ordonna néanmoins de respecter la personne de l'ambassadeur, mais d'arrêter tous les domestiques ayant pris part à l'assassinat des alguaziles, pourvu qu'ils se trouvent hors de la présence de l'ambassadeur lui-même, au moment de l'arrestation.

Des raisons d'ordre politique, germe fécond de tout genre d'immoralité, amenèrent le relâchement des personnes en l'honneur de Bassompierre, le jour de son entrée à la cour.

La franchise du quartier fut supprimée avec le temps, elle ne subsiste plus que dans certaines concessions étrangères en Chine, mais par contre, le droit d'asile dans les Hôtels des ambassades a continué à exister. La franchise des quartiers existe encore dans les Pays d'Extrême-Orient, notamment en Chine, au profit des quartiers assignés aux Européens (Traité de France et Chine du 24 juin 1858, art. 10). En 1903, des journalistes chinois, accusés du crime de lèse-majesté, se

réfugièrent dans la concession et soutinrent y pouvoir prétendre au droit d'asile.

Mais il faut cependant prendre en considération, que la franchise des quartiers dans les concessions étrangères, en Chine, ne sont pas de même nature que la franchise du quartier des ambassadeurs étrangers. Les concessions sont soumises aux droits spéciaux qui les assimilent presque aux territoires des pays concessionnaires.

Du fait que les immeubles habités par les représentants étrangers étaient inviolables, on déduit que, si un délinquant réussit à y entrer, l'autorité locale n'a pas le droit d'y entrer pour le capturer et sa délivrance dépend absolument de la bonne volonté du Ministre du pays étranger.

Mais, au début, l'asile diplomatique dans les ambassades n'était pas un droit acquis, mais seulement un privilège accordé ; ce privilège n'était pas refusé par les seigneurs et les princes à leurs propres sujets. Mais, à mesure que les années passèrent, les ambassadeurs oubliaient l'origine de leurs privilèges et qualifièrent droit ce qui avait été une concession ou un simple acte de courtoisie.

L'hôtel des ambassadeurs servait de lieu de refuge à des criminels de droit commun, ainsi qu'à des individus coupables de délits politiques. Or, si les premiers étaient rarement recherchés à une époque où le système répressif se préoccupait moins de maintenir l'ordre social que d'assurer certaines vengeance, les seconds étaient réclamés avec insistance par les souverains, désireux avant tout de se venger d'ennemis personnels ou de mauvais serviteurs.

Quoique le problème ne se présente pas aujourd'hui sous la même forme, et que c'est le principe même de l'exterritorialité des ambassades qui est contesté, les éléments qui composent la question restent les mêmes. Ces éléments sont les suivants : un réfugié pénètre dans l'hôtel diplomatique. L'agent diplomatique est-il tenu de le recevoir ? Les autorités locales ont-elles le droit de venir l'y arrêter ? L'agent diplomatique est-il tenu de livrer les criminels de droit commun, les criminels politiques ? A-t-il le droit de réclamer des facilités pour le départ des réfugiés ? Dans quelle mesure rencontre-t-on ici des prescriptions de droit ou des pratiques d'opportunité ou de courtoisie.

Autant de questions qui ne comportent aucune réponse définitive ou unique. La pratique de l'asile diplomatique a été contestée dès son apparition et a donné lieu à des protestations qui se continuent jusqu'à nos jours. Les auteurs qui ont étudié la question ont émis des opinions divergentes et variées qui ne peuvent être résumées en une solution adéquate. Les hommes d'Etat et les chefs de divers gouvernements ont manifesté des tendances les plus diverses sur ce point. Il est tout à fait hasardeux de résumer ces opinions en une formule unique. Mieux vaudrait exposer les doctrines et les avis des juris-consultes anciens et modernes et énumérer les cas d'asile les plus importants qui ont eu lieu depuis les derniers siècles jusqu'aux temps modernes. Après une étude ainsi étendue, nous aurons l'occasion comme conclusion, de trouver des solutions mieux adaptées aux besoins urgents de l'époque dans laquelle nous vivons.

Frédéric Martens, Heffter, et un grand nombre d'auteurs sont d'avis qu'il est permis d'obliger un représentant étranger, même par la force, à livrer à la justice locale le fugitif réfugié dans sa maison ou dans sa voiture. D'autres juristes, parmi lesquels Bluntschli, Pradier, Foédéré, Bonfils, etc. considèrent cette forme de l'exterritorialité comme un complément nécessaire à l'inviolabilité de l'agent diplomatique du « *Sanci habentur legati* » du droit romain. Cette inviolabilité qui s'étend généralement à l'ambassadeur, à sa famille et à son personnel, devait comprendre, d'après ces derniers, les sujets du gouvernement des pays où ils sont accrédités et que chaque personne qui a eu l'accès des bâtiments se trouve complètement à l'abri de la juridiction locale. Mais un auteur bien connu, Faustin Hélie, réfute cette prétention et il écrit qu'il n'existerait pas de souveraineté si, dans le sein de chaque Etat, il se trouvait un territoire indépendant pouvant servir de refuge à tous les délinquants, être un foyer de toutes les conspirations et capable d'opposer sa propre justice à celle du pays. L'indépendance de l'agent diplomatique absorberait entièrement l'indépendance des gouvernements. De tels contrastes donneraient matière à conflits effectifs susceptibles de produire des situations diplomatiques plus ou moins graves.

Mais même dans le cas où l'asile est toléré, il subsiste un conflit latent entre l'Etat et l'agent diplomatique et la position officielle de celui-ci en souffre, car il perd l'autorité et la sympathie, arrivant jusqu'à devenir « *persona non grata* ».

Grotius, le précurseur du droit des gens, parlant de l'asile, dit que c'est un droit que les ambassadeurs ne pouvaient réclamer et dont l'existence dépendait exclusivement de la volonté du souverain de la résidence du ministre. C'est un droit, dit-il, qui ne peut se constituer qu'en vertu de traités spéciaux (1).

Wicquefort, lui-même, l'infatigable et intéressé défenseur des privilèges diplomatiques, doute de la légitimité d'une institution semblable et assure qu'elle ne se base sur aucun principe consacré par le droit international, la maison de l'ambassadeur, dit-il, doit indubitablement être sacrée, mais seulement en ce qui concerne l'ambassadeur qui y jouira d'une liberté absolue (2).

Bynkershoek trouve le droit d'asile ridicule, abominable et absurde et doute qu'il puisse exister parce que, le sanctionner équivaldrait à dire que l'on envoie les ambassadeurs pour aider à défendre les assassins et les voleurs.

Parmi les hommes d'Etat, il n'en manque pas des plus éminents qui, vu les inconvénients et les ennuis que cette pratique leur avait causé, ont émis des avis complètement défavorables à ce sujet (3).

Lord Palmerston, l'éminent homme d'Etat anglais, en réponse au gouvernement espagnol, au sujet de quelques réfugiés politiques à l'ambassade britannique de Madrid,

(1) GROTIUS, *op. cit.*, liv. II, chap. XVIII, § 8.

(2) ABRAHAM DE WICQUEFORT, *De l'Ambassadeur et ses fonctions* (2^e édition), livre II, sect. 28.

(3) WHARTON, *A digest of the International Law* (2nd Ed.), t. I, § 104.

déclara « que le gouvernement de Londres était tout prêt à reconnaître qu'une telle politique était en principe sujette à critiques ».

M. Hollister, ministre des Etats-Unis à Port-au-Prince, disait en 1868 que « le droit d'asile fait, en général, plus de mal que de bien et que la pratique qui en est faite favorise les troubles civils.

M. Fish, Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires étrangères des Etats-Unis, à propos de l'asile accordé à des révolutionnaires espagnols dans la légation américaine en 1875, déclara que cet asile politique est toujours une cause d'ennuis pour les représentants dont les légations sont utilisées comme refuge, et un dommage pour les pays où il a lieu, car l'asile encourage les conspirations et les complots en vue de changer de ministres et de gouvernements.

En général, ceux qui cherchent un refuge dans les légations étrangères, sont des personnes qui ont pris part à une sédition, à un soulèvement contre leurs gouvernements légitimes ; ayant échoué dans leur entreprise et craignant la vengeance démesurée de ceux qui tiennent le pouvoir, ils se mettent sous la protection d'un représentant qui témoigne une certaine sympathie pour la cause pour laquelle ils ont lutté. Ainsi, en accordant l'asile à de tels individus, les représentants étrangers prennent parti, ouvertement pour une faction en lutte dans le pays. Quel bel encouragement pour les mécontents. Sûr d'une protection puissante, qui ne voudrait dans de telles circonstances risquer un petit coup qui, en cas de succès, pourrait conduire au pouvoir. Une

telle perspective effraye beaucoup les auteurs pondérés, et sur le terrain juridique, il y a peu de personnes qui veulent le défendre.

Mais il y a des auteurs qui, tout en reniant le droit d'asile, s'efforcent cependant de le rendre plus admissible.

Vattel croit que l'immunité, la franchise de l'hôtel, ne sont établies qu'en faveur du ministre et de ses gens, comme il ressort des raisons mêmes sur lesquelles cette immunité se trouve fondée. Est-il permis de se prévaloir d'un tel privilège pour faire de sa maison un asile où on recueillera les ennemis du Prince et de l'Etat, les malfaiteurs de tout ordre, en les soustrayant ainsi aux châtimens qu'ils auraient mérités. Une telle conduite serait contraire à tous les devoirs d'un ambassadeur. Aucun souverain n'est obligé de supporter un abus aussi contraire aux intérêts de l'Etat et aussi nuisible à la société. Mais, quand il s'agit de certains délits, de gens souvent plus malheureux que coupables, l'hôtel d'un ambassadeur peut servir d'asile. Cette assertion peut être bonne pour le siècle où Vattel vécut, mais elle ne peut être admise aujourd'hui.

Autrefois les délinquants de droit commun étaient soumis à des peines trop atroces et disproportionnées avec les crimes qu'ils avaient commis. La torture et les mutilations précédaient le châtimement, mais maintenant vu l'adoucissement des mœurs et l'existence des lois pénales codifiées, un tel abus n'est nullement à craindre. Ainsi, même les Etats qui se déclarent partisans absolus du droit d'asile, le limitent seulement aux délinquants politiques et les criminels de droit commun en sont expressément exclus.

Dans notre siècle on témoigne plus de sympathie pour les délinquants politiques que pour les criminels de droit commun. Un délinquant politique, par la fausse auréole qui l'entoure, quelle que soit son origine et quelle que soit la classe à laquelle il appartient, a quelque chose d'honorable. On s'apitoie sur le sort des assassins, mais on oublie les victimes. On oublie trop, que dans la plupart des cas, ce n'est pas l'amour du prochain ou la conquête de la liberté publique qui ont été la cause et le mobile de leurs actes, mais au contraire de bas sentiments ou l'intérêt personnel qui les ont poussés à agir en traître contre l'ordre et la sécurité dans leur pays. Une chose bien constatée, c'est qu'un peuple opprimé et mécontent, en état de révolte, ne trouve jamais un bon accueil dans les bâtiments des légations étrangères, mais ce sont plutôt les généraux ambitieux et les sujets corrompus qui ont été déçus dans leurs entreprises, qui sont accueillis à bras ouverts chez les représentants des puissances accréditées dans le pays. Ces exemples malsains encouragent les plus ambitieux et l'ordre et la sécurité ne pourront jamais exister dans un pays où on leur reconnaît le droit d'asile. J'avoue que ce n'est pas une règle générale et qu'il y a beaucoup d'exceptions. Même dans le cas tout récent des réfugiés des légations de Madrid, il y avait beaucoup de gens modestes, dignes de pitié et de respect, mais dans la majorité des cas, ce sont les raisons politiques, plutôt que l'humanité, qui incitent les ministres étrangers à offrir l'hospitalité aux réfugiés.

Comme l'a bien remarqué M. Tobar y Borgono, l'ambi-

tion, la jalousie, la paresse, sont plus souvent les véritables causes des délits politiques plutôt que le patriotisme et les soi-disant convictions politiques (1). C'est pourquoi, la majorité des auteurs n'accepte pas d'exception, même à la règle générale, et ils préconisent de rejeter irrévocablement le droit d'asile.

D'après Pando, le baron Ch. de Martens et d'autres auteurs, l'autorité aura le droit non seulement de cerner la maison, pour empêcher la fuite du réfugié, mais aussi, au cas de refus, d'arrêter le délinquant dans l'édifice même.

Bello, l'écrivain vénézuélien, condamne vigoureusement les ministres qui abusent de leurs droits en accordant le droit d'asile aux ennemis de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités. Il est permis de cerner les légations et d'obliger les ministres à livrer les coupables (2).

A côté des doctrines, voici une série de cas où le droit d'asile a été violé ou bien respecté par les autorités :

En 1540, la République de Venise envoie un ambassadeur à Constantinople pour négocier un traité ; des officiers français s'emparèrent, en Italie même, des documents secrets du diplomate et les communiquèrent aux Turcs (3). Découverts, ils se réfugient à l'ambassade de France, ainsi que leurs complices italiens. Le Conseil des Dix, dont l'un des coupables était le secrétaire, affirma qu'il n'y avait plus place

(1) TOBAR Y BORGONO, *Droit d'asile*, préface.

(2) *Id.*

(3) *Répertoire*, p. 35.

pour le droit d'asile en cas de haute trahison et se fit, de vive force, restituer les coupables.

François I^{er}, très courroucé de l'incident, refusa pendant deux mois de donner audience à l'ambassadeur de Venise, puis finalement s'inclina.

De même, en 1759, le Duc de Ripperda, Premier Ministre de Philippe V, se réfugia dans l'hôtel de l'ambassadeur d'Angleterre à Madrid, et lui révéla certains secrets de la diplomatie espagnole (1). Le Conseil de Castille décida qu'on pouvait l'en faire enlever, même de force, et le Duc fut arrêté. Les relations entre l'Angleterre et l'Espagne, étaient déjà très tendues et l'affaire causa en Angleterre une forte émotion

En 1747, un négociant suédois nommé Springer, accusé de haute trahison, chercha un asile à l'ambassade d'Angleterre à Stockholm. Les autorités locales firent cerner l'hôtel et obligèrent l'ambassadeur à livrer le fugitif à l'autorité judiciaire (2). Le Gouvernement anglais réclama, mais en vain, contre la conduite du Gouvernement suédois. Les relations diplomatiques furent interrompues pendant quelque temps entre les deux pays.

C'est vers la fin du xvii^e siècle que la campagne contre le droit d'asile diplomatique s'accroît, et c'est dans ce même siècle que la fiction d'exterritorialité et celle de la

(1) *Répertoire*, p. 35.

(2) *Répertoire de droit international* par A. DE LA PRADELLE et NIBOYET, p. 35.

représentation personnelle du souverain commencèrent à perdre définitivement du terrain.

Ce fut à Rome qu'une bataille fut livrée, qui enleva tout privilège à cette institution abusive, et en rendit évidents les inconvénients. D'abord ce fut la franchise du quartier qui fut ébranlée.

Chaque ambassadeur accrédité auprès du pape, considérait tout un quartier soumis à sa protection, de telle sorte que tous les malfaiteurs et contrebandiers avaient un coin de refuge et pouvaient échapper impunément à la poursuite de l'autorité locale.

Ce fut un Pontife très énergique, Innocent XI, qui entama des négociations avec les puissances pour abolir cet usage néfaste et fit la déclaration solennelle qu'il ne recevrait à l'avenir que les ambassadeurs qui se dépouilleraient de ces prérogatives attentatoires et impossibles (1). Après quelque hésitation, l'Espagne, la Pologne, Venise, l'Angleterre et l'Autriche, acceptèrent la proposition du pape, mais Louis XIV refusa absolument d'admettre que le droit d'asile soit refusé à son ambassadeur et affirma qu'au besoin, il l'imposerait par la force au Pontife. On croit que c'était plutôt par orgueil et en raison des mauvaises relations qui existaient à l'époque entre le roi et le pape, que Louis XIV fit cette déclaration. Louis XIV fit occuper Avignon. L'attitude de Louis XIV était d'autant plus illogique qu'il avait lui-même refusé le droit d'asile aux hôtels diplomatiques,

(1) TOBAR Y BORGONO, p. 124.

en France, et fait poursuivre les protestants qui s'y étaient réfugiés. Louis XIV ayant refusé d'admettre la validité de la décision pontificale, Innocent XI prononça définitivement l'abolition des privilèges et ordonna à ses gens d'occuper le palais Farnèse, affecté à l'ambassade de France. Louis XIV envoya comme ambassadeur le marquis de Lavardin, avec une suite de 800 hommes armés. Le représentant de la France plaça ses hommes aux environs du Palais, pour prouver le peu de cas qu'il faisait de la bulle pontificale. Cette situation dura jusqu'à la mort d'Innocent XI, et par la suite Louis XIV renonça aux franchises.

Cependant l'asile diplomatique, limité à l'enceinte des hôtels des légations étrangères, a continué à exister à Rome, et le Saint-Siège, par une déclaration de septembre 1815, limita l'asile diplomatique aux individus inculpés de simple délit correctionnel. L'assemblée nationale, le 31 octobre 1789, rendit un décret supprimant les lieux privilégiés dans les limites de l'Etat, lorsque le salut de l'Etat se trouvait compromis, mais décida le 11 décembre, en présence des protestations des ambassadeurs, qu'elle n'avait pas entendu porter atteinte à leur immunité.

Dans ce siècle où, presque partout, la justice est plus ou moins organisée et où on n'a à craindre ni l'arbitraire, ni la violence, le droit d'asile est une anomalie qui n'a pas cessé d'exister, uniquement grâce à une courtoisie internationale. Non seulement on fait preuve d'une certaine faiblesse envers les délinquants politiques, mais on a aussi des égards envers les délinquants de droit commun.

Le droit d'asile, au moins pour les délinquants politiques a subsisté à l'état sporadique en Europe, et on en a des exemples en Espagne, au Portugal et en Turquie. Il en sera parlé tout particulièrement pour les pays soumis au régime des capitulations.

Pendant la révolution au Portugal, dans le but d'établir le régime républicain dans le pays, les légations étrangères ont fait un abus considérable en donnant asile aux réfugiés politiques, droit qui a été respecté par le Portugal.

Le 7 octobre 1910, lorsque des bandes armées de soldats, de matelots et de civils poursuivirent les prêtres, un groupe assez nombreux avait voulu pénétrer dans un collège congréganiste à Lientra où résidait le nonce du pape, doyen du corps diplomatique, Monseigneur Tonte, prétendant rechercher des armes cachées ou des combattants réfugiés (1). Le nonce, en faisant valoir son caractère diplomatique, interdit l'entrée de son hôtel. Les républicains hésitèrent à entrer par force dans le bâtiment et, contrairement à ce qu'on attendait, ils parlementèrent avec le nonce. Ils demandèrent simplement que quelqu'un d'entre eux fut autorisé à pénétrer, en vue d'opérer des recherches. Mgr Tonte céda à cette demande et la question fut réglée sans aucun accident. Le nonce, dès l'apparition de la foule avait fait arborer le pavillon pontifical.

Quant à la question d'asile dans les légations et ambassades de Madrid, qui a donné lieu à de longues discussions devant le Conseil de la Société des Nations, nous croyons utile d'en exposer tous les détails dans le chapitre suivant.

(1) FAUCHILLE, tome III, partie I.

CHAPITRE III

QUESTION DES RÉFUGIÉS DANS LES LÉGATIONS ET AMBASSADES DE MADRID

Le cas le plus récent de l'asile diplomatique en Europe, est celui des différentes légations et ambassades des puissances étrangères à Madrid, qui pendant le soulèvement militaire, ont donné asile à un grand nombre de personnes qui, vraisemblablement, auraient pu être arrêtées pour leurs opinions politiques par le Gouvernement espagnol. Cet incident a donné lieu, lors de la 96^e session du Conseil de la S.D.N., à une discussion prolongée entre les représentants du Gouvernement du Chili, du Gouvernement de l'U.R.S.S. et M. Alvarez del Vayo, délégué du Gouvernement de Valence. Cette discussion est très intéressante, car elle met en présence les trois représentants des trois nations qui ont chacun des conceptions très nettes en cette matière. Surtout la différence de point de vue entre M. Litvinoff, délégué de l'U.R.S.S. et M. Edwards, est d'autant plus importante qu'elle fait ressortir clairement l'opinion qu'ont encore les pays de l'Amérique latine sur le droit d'asile.

Pour avoir une vue d'ensemble sur cette question débattue, nous donnons le compte-rendu *in-extenso* de la séance du Conseil :

« M. Edwards (Délégué du Chili) (1) rappelle qu'au cours de la quatre-vingt-quinzième session extraordinaire du Conseil et à la séance qu'il a tenu le 12 décembre dernier, il a attiré l'attention du Conseil sur un aspect spécial des secours humanitaires pour adoucir, autant que possible, les souffrances de la population civile en Espagne, et tout particulièrement celles des nombreuses personnes qui ont trouvé asile dans les ambassades et légations à Madrid. Le plus grand nombre, peut-être même la totalité de ces réfugiés, ne sont pas comme on pourrait le penser, des personnes qui ont essayé d'échapper à la persécution des autorités légales de l'Espagne pour avoir commis des délits politiques, moins encore criminels. Tous les « asilés », au moins ceux des ambassades et légations de l'Amérique latine, ont été accueillis dans le cadre des règles du droit d'asile fixées par la Convention de Montévidéo de 1933. L'aspect le plus grave et le plus émouvant de ce problème, c'est qu'il s'agit de personnes appartenant à toutes les classes sociales et à toutes les idéologies, de droite comme de gauche, menacées de mort par des groupes et des entités qui échappent au contrôle des autorités de Madrid et du Gouvernement de Valence. Il y a même des réfugiés qui ont été liés au Gouvernement, et il n'en manque pas d'autres qui ont été reçus

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, XVIII^e année, n° 2.

dans les ambassades et légations, à la requête des membres du Gouvernement espagnol, comme c'est le cas, par exemple, des descendants de Christophe Colomb qu'on voulait faire disparaître.

« Le Secrétaire d'Etat du Gouvernement espagnol : M. Edward croit que c'était le prédécesseur de son distingué collègue, qui a prié par écrit l'ambassadeur du Chili, à Madrid, de recevoir ces asilés dans son ambassade pour leur donner la plus entière protection. La question que M. Edwards a eu l'honneur de poser devant le Conseil, au cours de sa session extraordinaire, le 12 décembre dernier, est avant tout une question d'ordre humanitaire et moral, au plus haut degré, et d'une urgence qu'on ne saurait ignorer. Le désir du Gouvernement chilien est de poser et de maintenir cette question sur le terrain humanitaire.

« Des voix se sont élevées au sein du Conseil et en dehors de la Société des Nations pour contester l'existence et l'exercice du droit d'asile et pour affirmer que ce droit n'existe que dans l'Amérique latine. Le Conseil permettra à M. Edwards d'ouvrir ici une parenthèse, puisque les parenthèses sont d'actualité et puisque c'est en vertu d'une parenthèse que la question des « asilés », à Madrid est à l'ordre du jour, et de dire deux mots pour prouver que le droit d'asile a été exercé par des Etats européens, américains et asiatiques, en Europe, en Amérique et en Asie, jusqu'à l'époque actuelle. Il se bornera à citer très sommairement quelques cas fréquents du XIX^e et du XX^e siècle, car au XVIII^e

siècle, personne ne conteste que ce droit a été exercé librement en Europe.

« S'il y a un pays d'Europe où ce droit d'asile a été exercé pendant les ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, c'est l'Espagne ; et, à son tour, l'Espagne l'a exercé à maintes reprises dans plusieurs pays du monde, notamment en Amérique latine. Malheureusement, l'Espagne a été, au cours du ^{xix}^e siècle, la proie de troubles sanglants en 1835, en 1848 et de 1865 à 1875, provoqués par des causes semblables à celles de la tragédie que l'on déplore aujourd'hui, à savoir la lutte passionnée entre deux ordres d'idées extrêmes. La guerre civile déclenchée entre Cristinos et Carlistas a provoqué les mêmes problèmes de non-intervention qui se posent aujourd'hui, et les personnes ayant trouvé asile dans les ambassades et légations à Madrid, ont été nombreuses et respectées. L'Espagne, elle-même, à la fin du ^{xix}^e siècle, lors de la guerre civile Chilienne, a exercé le droit d'asile à Santiago du Chili, en 1891, en même temps que la France, l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique et le Brésil et, si les informations de M. Edwards sont exactes, lors des troubles du Brésil, en 1930, quand presque toutes les ambassades et légations, à Rio-de-Janeiro ont reçu des « asilés », l'ambassade d'Espagne en a reçu aussi. A cette occasion, M. Edwards se plaît à le rappeler au Conseil, le Gouvernement du Brésil, donnant des preuves, non seulement de son respect pour le droit d'asile, mais aussi de son esprit large et généreux, a accordé toutes sortes de facilités pour évacuer à l'étranger, dans le plus bref délai, tous les « asilés » politiques sans

distinction. D'ailleurs, le départ des réfugiés le plus tôt possible semble être la doctrine la plus générale de tous les pays qui accordent et reconnaissent le droit d'asile. Les missions diplomatiques de la Grande-Bretagne, de la France et des Etats-Unis d'Amérique ont accordé le droit d'asile à plusieurs reprises en Amérique latine. La Grande-Bretagne, en outre, a exercé le droit d'asile en Europe et en Asie, au cours du xix^e et du xx^e siècle. A Constantinople, en 1895, l'ambassade britannique a donné asile au Grand Vizir, dont la vie était en danger. En Perse, le « bast » ou droit d'asile qui existe dans ce pays depuis des siècles et prend les formes les plus curieuses, a été reconnu et exercé par la légation de Grande-Bretagne à Teheran. Mais, est-il nécessaire même de rappeler au Conseil d'autre cas quand on a, ces jours-ci, l'exemple de ce qui se passe en Espagne ? N'est-il pas vrai que, parmi les quatorze ambassades et légations qui ont donné asile à des réfugiés, il y en a six qui sont européennes, à savoir : Belgique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Turquie ? Donc l'Amérique latine ne représente guère que la moitié des pays intervenant dans le problème dont il s'agit. Ce droit d'asile qu'on tâche de contester en disant que c'est une doctrine purement latino-américaine, est exercé aujourd'hui même et en Espagne, presque par autant de pays européens que de pays latino-américains.

« Pour terminer avec cette longue parenthèse sur le droit d'asile, M. Edwards rappellera au Conseil que des centaines et même des milliers de personnes, y compris certaine-

ment des Espagnols, ont trouvé asile et ont été transportées sur des vaisseaux de guerre battant pavillon britannique, français, américain, italien, allemand et autres nationalités. Quelle serait la raison juridique pour faire une distinction entre le droit d'asile exercé dans les eaux territoriales d'Espagne, sur des navires de guerre, et le droit d'asile exercé dans les ambassades et légations à Madrid, et pour refuser le droit d'évacuer ceux-ci comme les autres ont été évacués ? N'est-ce pas l'exterritorialité qui est en jeu dans les deux cas ? M. Edwards n'ose pas croire qu'à la Société des Nations, qui doit son existence même au respect du droit par dessus la force, on puisse donner plus de fondement au droit d'asile exercé sous la protection des canons d'un navire de guerre que lorsque c'est à une ambassade ou légation, qui n'a d'autre protection que le droit international et l'inviolabilité consacrée par la coutume depuis des siècles.

« M. Edwards a eu le plaisir, à l'occasion de la session de décembre, de pouvoir compter sur l'appui chaleureux et amical du représentant de la Bolivie qui, en termes éloquents, a rappelé au Conseil que le droit d'asile est un droit américain perpétué, non seulement par une tradition séculaire, mais aussi consacré par les conventions de Montevideo et de la Havane et au cours de la présente session sur celui de l'Equateur, ce qui montre l'unanimité de pensée de la représentation américaine au Conseil devant ce principe. Le Gouvernement de Cuba est venu ajouter son appui chaleureux à cette demande. Il a été particulièrement

agréable à M. Edwards de voir que les Pays-Bas, berceau du droit international, ont exercé le droit d'asile à Madrid et sont venus prêter leur adhésion enthousiaste à la demande du Chili.

« Le représentant de l'Espagne a déclaré au Conseil, au mois de décembre, que, conformément à la position prise par son Gouvernement dans une note qu'il avait adressée au corps diplomatique à Madrid, il était prêt à examiner ce problème directement avec chaque gouvernement intéressé. Comme le Conseil voudra bien se le rappeler, après cette déclaration, M. Edwards n'a pas soumis de projet de résolution à ce sujet, car il lui a semblé que la situation qu'il venait d'exposer était envisagée dans le cadre de la résolution que le Conseil allait voter et qui fut adoptée à la même séance. En effet, dans le numéro IV de cette résolution, le Conseil a constaté qu'il existait, en relation avec la situation en Espagne, des problèmes d'ordre humanitaire au sujet desquels une action coordonnée de caractère international et humanitaire était souhaitable dans le plus bref délai possible et a autorisé le Secrétaire général à prêter la collaboration des services techniques de la Société des Nations si une occasion opportune se présentait.

« Plus d'un mois s'est écoulé depuis que M. Edwards a exposé la situation vraiment pénible dans laquelle se trouvaient les « asilés » des ambassades et légations à Madrid, et dont la plupart sont des femmes, des vieillards et des enfants.

« Malheureusement, les négociations entre le Gouverne-

ment de l'Espagne et les chefs de mission à Madrid n'ont pas avancé et moins encore abouti. Le représentant de l'Espagne, au cours de la séance privée qui a eu lieu le 21 courant, a dit au Conseil qu'il avait été déjà en communication avec les chefs de mission à Madrid, pour procéder à l'évacuation de tous les réfugiés qui n'étaient pas suspects d'avoir pris part à la rébellion militaire. Malheureusement, cette bonne volonté du Secrétaire d'Etat d'Espagne ne s'est pas traduite, jusqu'à présent, par une action effective, et le doyen du corps diplomatique à Madrid a communiqué à M. Edwards, le 16 courant, par télégramme, le résumé d'une note qu'il a adressée au Secrétaire d'Etat, au nom des chefs de mission, le priant de vouloir bien donner une solution à ce problème, et lui proposant certaines bases et conditions pour mener à terme l'évacuation des personnes en question. M. Edwards ne connaît pas la réponse que M. Alvarez del Vayo a donnée à cette communication.

« Cette situation n'intéresse pas seulement un petit nombre des pays membres de la Société des Nations, mais quatorze pays qui ont des réfugiés dans leurs ambassades et légations à Madrid, à savoir : Argentine, Bolivie, Chili, Cuba, Belgique, Mexique, Norvège, Panama, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Roumanie, Turquie, République Dominicaine. La Chine, qui en avait aussi un petit nombre, a pu les évacuer et fermer sa légation à Madrid.

« C'est au nom des ambassades et légations de tous ces pays, et avec leur autorisation expresse, que le doyen du corps diplomatique s'est adressé, le 13 courant, au repré-

sentant du Chili, en la qualité de Président du Conseil, qu'il avait à ce moment-là, pour le prier d'attirer à nouveau l'attention du Conseil sur cette question, qui avait été déjà posée au cours de la session extraordinaire de décembre.

« Le sort de ces « asilés », au moment où l'on procède à l'évacuation obligatoire de toute la population civile de Madrid, devient plus pénible même que celui des autres habitants de cette ville, puisque ces derniers peuvent abandonner ce véritable champ de bataille et que les « asilés » ne peuvent pas le faire.

« Les membres du Conseil ont pu voir, dans le rapport de la mission sanitaire en Espagne, qui est discuté en même temps que cette grave question, combien les dangers que court la population civile sont grands, et avec quel empressement cette mission recommande l'évacuation de la moitié de la population de cette ville, car, si des épidémies ne se sont pas encore déclenchées sur ces malheureux habitants, tout porte à craindre que ce fléau ne fasse subitement des ravages.

« Le Conseil remarquera certainement que, si ce danger existe pour des personnes qui peuvent circuler librement au grand air dans Madrid, parce qu'elles ne sont pas menacées de mort comme les « asilés », il est bien plus grand et imminent pour ces derniers, obligés de rester enfermés dans des locaux étroits qui, en dépit des précautions prises pour maintenir un certain degré d'hygiène, sont forcément, à cause de l'agglomération, de véritables bouillons de culture pour toutes les contagions. Si l'évacuation de la popu-

lation de Madrid est urgente, selon le rapport de la mission sanitaire, celle des personnes ayant trouvé asile dans les ambassades et légations l'est à plus forte raison.

« La mission sanitaire n'est restée que quatre jours à Madrid et n'a eu le temps de visiter que les personnes réfugiées à l'ambassade de France. M. Edwards est certain que, si cette mission avait visité les autres ambassades et légations, elle aurait pu constater combien la situation des « asilés » est pénible, et comment le danger de sous-alimentation, qui commence parmi les habitants de Madrid en général, fait déjà des ravages parmi ces malheureux, forcés de se contenter d'un seul repas par jour, qui se compose parfois de riz, d'autre fois de lentilles et de haricots blancs, cuits sans une goutte de graisse, d'huile, et moins encore de beurre, car le lait même n'arrive plus à la ville.

« Le Conseil se demandera pourquoi ces réfugiés, si leur situation est tellement pénible, ne vont pas chercher une demeure moins inconfortable. La réponse est bien simple. Cette situation, si pénible qu'elle soit, est préférable à la mort. Ces pauvres gens sont arrivés dans les ambassades et légations en proie à la terreur, souvent après avoir vu périr des membres de leur famille et saccager leur maison et ils préfèrent la vie triste, pleine de privations qu'ils mènent, à la mort qui les attend dans la rue. N'ont-ils pas su parfois que la plupart des « asilés » de l'ambassade d'Allemagne ont trouvé la mort même dans les voitures où les membres du corps diplomatique essayaient de les transporter dans leurs ambassades et légations ;

« Le Gouvernement de Valence a déclaré lui-même au corps diplomatique de Madrid, qu'il ne jugeait pas prudent le départ des « asilés ». C'est à cause de cette déclaration que les chefs de missions se sont trouvés dans l'obligation morale de prolonger le droit d'asile et qu'aujourd'hui ils se voient dans l'impossibilité de procéder à l'évacuation, à moins d'avoir des garanties internationales pour la sécurité de ces « asilés », jusqu'à ce qu'ils puissent sortir du territoire espagnol.

« Les autorités d'Espagne ne peuvent pas, avec la meilleure volonté du monde — et M. Edwards se plaît à reconnaître qu'elles sont animées des intentions les plus généreuses et les plus humanitaires — même garantir aux chefs de missions à Madrid, que les vieillards, les femmes et les enfants seront respectés et parviendront à obtenir la sécurité de leur vie et la liberté en territoire étranger.

« Des cas nombreux prouvent que les sauf-conduits donnés par les autorités ont une valeur bien restreinte et ont été souvent méconnus par des comités régionaux et groupes syndicalistes, qui s'attribuent un droit de contrôle sur les décisions des autorités mêmes. Parmi les documents que M. Edwards a pu recueillir sur cette question, figure un sauf conduit de ce genre, qui a été donné par le directeur général de la Sûreté à Madrid et qui, pour être valable, a dû être soumis à un Comité régional et contresigné par celui-ci.

« Ce ne sont pas seulement les personnes appartenant à

une classe sociale et à une idéologie contraire à celle qui prédomine dans le gouvernement actuel de l'Espagne qui sont exposées au double contrôle des autorités et des groupes qui s'attribuent le pouvoir émanant simplement de leur propre volonté, mais aussi des personnes qui ont prouvé pendant leur vie entière leurs convictions démocratiques et républicaines. Qu'il suffise de citer le nom de M. Salvador de Madariaga, bien connu pour ses brillants services à la Société des Nations, qui a été menacé de mort et obligé de quitter l'Espagne.

« Ce n'est pas sans fondement que M. Edwards attire l'attention du Conseil sur la nécessité d'entourer l'évacuation des « asilés » des ambassades et légations, de toutes les garanties internationales possibles.

« Dans des circonstances graves, même tragiques, le corps diplomatique à Madrid s'est réuni sous la présidence de son doyen et s'est adressé au représentant du Chili au Conseil de la Société des Nations, afin de procéder à l'évacuation, à l'étranger, des « asilés » des ambassades et des légations de Madrid, et qu'il serait particulièrement intéressé à ce que la Société des Nations désignât une commission d'experts pour prendre à sa charge l'examen de la question et effectuer les démarches nécessaires pour arriver, le plus tôt possible, à la réalisation de cette évacuation qui devient, de plus en plus, une nécessité impérieuse.

« Le doyen du corps diplomatique à Madrid, prie aussi M. Edwards, de faire savoir au Conseil de la Société des Nations, qu'il est prêt à collaborer par tous les moyens à

sa portée, à cette tâche humanitaire. Il lui a communiqué les bases que les chefs de missions croient les plus appropriées pour assurer l'évacuation des « asilés » à l'étranger, avec toutes les garanties nécessaires, non seulement pour les « asilés » eux-mêmes, mais aussi pour le Gouvernement de Valence, ayant en vue le désir d'éviter que ceux des « asilés » qui pourraient devenir des éléments de coopération pour le parti contraire, puissent exercer une activité hostile, quelconque contre ledit gouvernement. Sur ces bases, M. Edwards a préparé un projet qui lui semble répondre à tous les aspects de la question et qu'il soumet au Conseil, comme élément d'étude. Ce projet est le suivant :

« Mémoire indiquant les bases pour l'évacuation des « asilés » des ambassades et légations à Madrid, d'accord avec les idées fondamentales communiquées par le doyen du corps diplomatique à Madrid, au Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères du Gouvernement de Valence.

« 1. Garanties pour la sortie, en toute sécurité, des « asilés » à l'étranger.

« 2. Liberté complète de circulation, hors d'Espagne, pour les vieillards, les femmes et les enfants.

« 3. Résidence obligatoire, jusqu'à la fin de la guerre civile, dans des villes à désigner, et dans des pays n'ayant pas de frontières avec l'Espagne, de tous les « asilés » du sexe masculin, capables de porter des armes. La Société des Nations se mettrait en rapport avec les autorités du pays où résideraient ces « asilés » ; et des fonctionnaires de la Société des Nations seraient chargés d'exercer, d'accord

avec les autorités de ces pays, une surveillance spéciale sur ces « asilés » auxquels on demanderait d'ailleurs, de prêter serment de ne pas prendre part à la guerre civile d'Espagne.

« 4. Evacuation sous la surveillance d'une commission de la Société des Nations, et sortie de Madrid en autocars dans chacun desquels voyagerait, avec les « asilés », un représentant de la Société des Nations.

« 5. Embarquement dans un port d'Espagne, sous la surveillance de la Société des Nations, sur des bateaux qui les transporteraient hors d'Espagne, les pays qui ont des « asilés » devant payer les frais proportionnellement au nombre de personnes auxquelles ils ont donné asile.

« 6. Garantie de respect des biens des évacués, jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer en Espagne et se défendre dans des conditions normales.

« 7. Garantie de sécurité, pour la sortie de Madrid, des missions étrangères ».

« Comme il ressort du rapport du Comité d'experts hygiénistes, qui sont allés en Espagne à la requête du Gouvernement de Valence, il serait nécessaire de procéder à l'évacuation de la moitié de la population actuelle de Madrid.

« La mission sanitaire propose, dans ledit rapport, d'aider le Gouvernement espagnol à obtenir la fourniture de deux cents autocars, qui seraient exclusivement réservés au service de cette évacuation, et signale que ces deux cents autocars auraient une capacité de transport qui permettrait d'évacuer de Madrid 30.000 personnes par jour.

« Il semble à M. Edwards, qu'il serait invraisemblable de procéder à l'évacuation de la moitié de la population de

Madrid, et de laisser dans cette ville, abandonnés à leur tragique sort, les 3.000 ou 4.000 « asilés » des ambassades et légations, et le personnel de ces missions. Il faut au contraire inclure ces personnes, et leur donner la préférence, pour les raisons que M. Edwards a déjà exposées, c'est-à-dire commencer l'évacuation par elles.

« Mais, pour mener à bien cette tâche et pour l'entourer de toutes les garanties nécessaires, il faut que le Conseil désigne une commission internationale qui, en accord et en collaboration avec le Gouvernement de Valence, les autorités militaires et le corps diplomatique de Madrid, organise et procède à cette évacuation. Comme il s'agit, dans cette affaire, d'une mission d'un caractère humanitaire et afin de répondre aux préoccupations de son collègue espagnol, et de lui montrer son esprit de conciliation, M. Edwards propose au Conseil, que cette commission soit la même que celle que le Gouvernement de Valence a demandée et qui vient de présenter son rapport sur les résultats de son voyage en Espagne. Mais étant donné le personnel très restreint de cette commission — trois experts — et que, en dehors des aspects sanitaires, l'évacuation pose d'autres problèmes, M. Edwards suggère que cette commission soit élargie, et qu'elle comprenne des experts militaires, des membres du Comité international de la Croix-Rouge, des représentants des missions diplomatiques à Madrid qui ont des « asilés », et des fonctionnaires de la Société des Nations.

« Une autre solution serait, comme le propose le corps

diplomatique de Madrid dans les bases qu'il a communiquées au représentant du Chili, la nomination d'une commission internationale chargée spécialement de l'évacuation de Madrid des « asilés » des ambassades et légations. Dans l'un ou l'autre cas, M. Edwards suggère que le projet qu'il vient de présenter au Conseil soit renvoyé à la commission qu'on désignera, pour faciliter l'étude de la question et la solution du problème.

« Sur l'opportunité de nommer une commission spéciale, ou de confier l'évacuation à la Commission des experts sanitaires élargie comme M. Edwards vient de le dire, il s'en remet à la décision du Conseil et au choix du représentant de l'Espagne.

« Quant à l'évacuation à l'étranger, il est autorisé à déclarer, au nom de son gouvernement, qu'il est prêt à prendre à sa charge, la proportion des dépenses qui correspond au nombre des « asilés » qui seraient évacués de l'ambassade du Chili. Il lui semble, bien qu'il ne le sache pas, que les gouvernements des autres pays qui ont des « asilés », seraient dans la même disposition d'esprit.

« Si jamais il s'est présenté un cas qui mérite la sympathie, l'aide et l'action immédiate de la Société des Nations, c'est bien celui-ci.

« En terminant, M. Edwards déclare au Conseil, et tout particulièrement à son collègue, le représentant de l'Espagne, que ce n'est pas dans l'intention de critiquer le Gouvernement de Valence ou de lui attribuer un manque d'autorité ou de volonté pour maintenir l'ordre, qu'il a saisi le

Conseil de tous ces détails. C'est uniquement afin que le Conseil puisse juger jusqu'à quel point il est nécessaire d'agir et d'agir rapidement pour résoudre ce problème des « asilés », dans un esprit et par des moyens de coopération internationale.

« On sait très bien que, dans des cas de troubles intérieurs, dans tous les pays où ils se sont malheureusement produits, il y a des moments où, dans certaines régions, les événements privent les gouvernements du contrôle de la situation. Dans des bouleversements aussi effroyables que celui dont l'Espagne est le théâtre, il est bien difficile, même impossible, d'exiger que tout marche comme en temps normal.

« M. Alvarez del Vayo rappelle que, lorsque, à la séance privée du Conseil, on a traité la question des « asilés », on s'était mis d'accord pour décider que ce problème ne serait examiné qu'au point de vue purement humanitaire. Il fera un grand effort pour s'en tenir à cette attitude, en répondant aux paroles du représentant du Chili. Il ne peut naturellement pas le suivre, ni l'égaliser, dans son érudition spéciale sur le droit d'asile. M. Alvarez del Vayo connaît la Convention de La Havane et celle de Montevideo, se rapportant au droit d'asile, auxquelles l'Espagne n'est liée par aucune obligation juridique, ce qui ne l'a pas empêchée d'accepter une sorte de tolérance des pratiques du droit d'asile à Madrid. Il va de soi qu'il ne se souvient plus de chacun des articles de ces deux conventions. Il sait néanmoins que le deuxième paragraphe de l'article 2, de la

Convention de La Havane, impose aux gouvernements — et M. Alvarez del Vayo insiste sur le mot « impose » — la notification immédiate au gouvernement sur le territoire duquel les missions sont accréditées, de la liste des personnes qui y ont reçu asile. Jusqu'ici, M. Alvarez del Vayo n'a pas l'honneur de connaître la liste des « asilés » de certaines représentations diplomatiques à Madrid, ce qui ne veut pas dire qu'il ne connaît pas leur activité.

« Le Gouvernement espagnol a accepté la pratique du droit d'asile, et si l'on voulait ouvrir une discussion sur tous les aspects du problème, et en particulier sur son aspect politique, M. Alvarez del Vayo serait tout disposé, au nom de son gouvernement, à accepter cette discussion avec toutes ses conséquences. Il serait prêt à examiner la question de savoir si le droit d'asile dans la pratique — et le Gouvernement espagnol en a accepté la pratique sans être lié juridiquement — donne aux « asilés » le droit de poursuivre dans le bâtiment même des représentations diplomatiques leur travail de conspiration contre le gouvernement.

« M. Alvarez del Vayo croit qu'au point de vue juridique, le représentant du Chili a commis une erreur dans la conception de l'exterritorialité ; avec tout le respect qu'il lui doit, il se permettra de lui faire remarquer qu'à son avis, il confond l'exterritorialité d'un bateau, qui est une partie du territoire national, avec l'exterritorialité des ambassades et des représentations diplomatiques. On a dépeint ici, la situation des « asilés » de Madrid, sous des couleurs dramatiques auxquelles M. Alvarez del Vayo ne s'attardera

pas. Il a un sens trop précis de sa responsabilité pour céder à la tentation de décrire en détail certains faits qu'il est, par ailleurs, entièrement disposé à exposer au Président, en sa qualité de rapporteur. En effet, Madrid sent très vivement qu'elle est la capitale d'un Etat membre de la Société des Nations et que, en temps ordinaire, elle n'est qu'à vingt-quatre heures de voyage du siège de cette institution, mais qu'elle a été soumise à toutes les épreuves que M. Alvarez del Vayo a eu l'amertume et la tristesse de rappeler au Conseil. Les habitants de Madrid devinent, sans la connaître encore, l'activité de certains « asilés ». Ces mêmes habitants de Madrid savent parfaitement, par expérience, que, au moment où la situation, au point de vue de la nourriture et du ravitaillement, était difficile, le Gouvernement Espagnol a accordé largement le droit de franchise diplomatique. Ils n'ignorent pas que, dans toutes les légations et dans toutes les ambassades où résidaient des « asilés », les moyens de subsistance étaient beaucoup plus larges que ceux dont disposait la population.

« Au cours de la session de décembre, M. Alvarez del Vayo a déclaré ce qui suit : « Le Gouvernement de l'Espagne a fixé, dans une note que j'ai eu l'honneur d'adresser aux agents du corps diplomatique à Madrid, il y a quelques semaines, sa position à l'égard des bénéficiaires du droit d'asile dans les ambassades. Je n'ai pas besoin de dire que, conformément à la position prise dans cette note, je suis tout prêt à examiner directement, avec chaque gouvernement intéressé, ce problème ».

« M. Alvarez del Vayo l'a fait, et très récemment, il a eu le plaisir de recevoir un message de gratitude du chancelier argentin, le très éminent Dr. Saavedra Lamas, message dans lequel ce dernier exprimait au Gouvernement espagnol, toute sa gratitude pour la solution donnée au problème des « asilés ». Il en est de même en ce qui concerne le Mexique et d'autres pays avec lesquels M. Alvarez del Vayo est encore en négociations. Il est prêt, de même, en laissant de côté les abus commis, à traiter individuellement ce problème avec toutes les représentations diplomatiques, y compris celle du Chili, et ce, avec tout le tact que nécessite cette tâche si délicate.

« Il n'y a pas eu d'incidents de transport au moment où le Gouvernement a pris sous sa responsabilité le transport des « asilés » ; il n'y a pas eu non plus d'excès. M. Alvarez del Vayo a entendu, aujourd'hui, que M. de Madariaga avait quitté l'Espagne, car il se sentait menacé de mort et qu'une nouvelle de cette nature avait été publiée dans le « Times » de Londres. Or, dans le même journal, a paru une lettre de M. de Madariaga, dans laquelle ce dernier déclarait — et il le déclarait à Londres et non Via de l'Alcala, à Madrid — qu'il était sorti de l'Espagne avec toutes les garanties voulues et en accord avec le Gouvernement espagnol.

« Des négociations avec chaque gouvernement, il y en a eu, et ces négociations ont donné des résultats satisfaisants avec l'Argentine et avec le Mexique. Actuellement, le Gouvernement espagnol est en voie de conclure des accords

semblables avec d'autres représentations diplomatiques. M. Alvarez del Vayo est à l'entière disposition de l'ambassade du Chili, à Madrid, pour traiter le problème de ses « asilés ». Mais il ne peut pas accepter que l'on parle au nom d'un corps diplomatique, donnant ainsi l'impression — grâce à une énumération habile — que le corps diplomatique tout entier est derrière cette initiative.

« Il ne veut pas utiliser des arguments faciles ni reproduire des communications qui lui ont été faites par d'autres représentants diplomatiques, communications qui prouvent que tout ce qui s'est passé avec les « asilés » de certaines ambassades était trop connu pour que toutes les représentations diplomatiques à Madrid, veuillent prendre la responsabilité de se solidariser avec une attitude que l'on ne peut même pas légitimer dans certains cas. Il ne pourrait pas accepter une décision internationale qui impose au Gouvernement espagnol de faire, pour les « asilés », plus qu'il n'a fait et plus qu'il ne pourrait faire. Le Gouvernement espagnol est prêt à envisager à nouveau le problème, et M. Alvarez del Vayo espère que la totalité de ce problème pourra trouver une solution favorable. Il prie très cordialement le représentant du Chili de ne pas insister sur certains aspects de la question. Tous les deux ont confiance dans la haute impartialité du rapporteur ; M. Alvarez del Vayo suggère donc de soumettre à ce dernier, les divers éléments du problème.

« — M. Edwards ne tient pas à insister sur certains aspects particuliers de la question des bénéficiaires du droit

d'asile ; ce qui l'intéresse uniquement, c'est que l'on arrive à une solution du problème le plus tôt possible. Comme le représentant de l'Espagne, il a entière confiance dans le Président, qui est en même temps rapporteur de la question, et il espère qu'au cours de conversations à ce sujet on arrivera plus rapidement que dans une discussion publique à trouver une solution ».

A la cinquième séance (27-1-1937), le Président présente le rapport ci-après.

« En ce qui concerne le problème de l'évacuation des personnes ayant trouvé asile dans des ambassades ou légations, à Madrid, le Conseil a décidé de l'examiner comme une question humanitaire connexe à celles qui sont traitées dans le rapport de la mission sanitaire.

« Les conversations qu'il a eues, tant avec le représentant de l'Espagne, qu'avec le représentant du Chili, qui a attiré l'attention du Conseil sur ce problème, permettent à votre rapporteur d'exposer au Conseil les points de vue de ces deux représentants. Des informations qui lui ont été fournies il ne doit naturellement retenir que celles relatives à la question de l'évacuation de ces réfugiés et à l'aspect humanitaire de cette question.

« Le représentant de l'Espagne a rappelé la déclaration qu'il a faite au Conseil le 12 décembre dernier. Il a déclaré alors que, conformément à la position prise dans la note qu'il avait adressée aux membres du corps diplomatique, il était « tout prêt à examiner directement ce problème avec chaque gouvernement intéressé, en tenant compte de tous

les aspects de la question ». Le représentant de l'Espagne a ajouté que cette méthode de négociations individuelles avec les représentants des Puissances intéressées avait déjà donné des résultats satisfaisants. Des accords étaient intervenus avec l'Argentine et le Mexique ; d'autres accords étaient en cours de discussion et le Gouvernement espagnol était persuadé qu'il arriverait également à des accords avec les autres puissances qui désireraient traiter avec lui la question de l'évacuation des personnes ayant trouvé asile dans leur ambassade ou légation à Madrid.

« Le représentant du Chili a exposé qu'il acceptait entièrement la procédure des négociations directes individuelles avec le Gouvernement espagnol. Toutefois, et en se plaçant au seul point de vue humanitaire, il lui semblait nécessaire d'obtenir certaines assurances préalables. La garde des réfugiés, pendant leur transport au port d'embarquement, devrait être confiée à des forces espagnoles dans lesquelles l'ambassade ou légation intéressée aurait une confiance suffisante ; l'évacuation des réfugiés d'une ambassade ou légation devrait être totale, bien qu'elle pût naturellement être effectuée par étapes ; chaque groupe de réfugiés devrait être accompagné par un représentant de l'ambassade intéressée et, à cet effet, certaines ambassades pourraient avoir besoin d'augmenter leur personnel. Les réfugiés devraient être évacués dans un pays non-limitrophe de l'Espagne et le représentant du Chili, comprenant parfaitement les préoccupations que le Gouvernement espagnol peut avoir en ce qui concerne l'activité future de certains d'entre eux, pro-

pose que tous ceux du sexe masculin capables de porter les armes soient obligés de résider jusqu'à la fin de la guerre civile dans des villes à désigner sur le territoire du pays étranger où ils auront été évacués. Selon la suggestion du représentant du Chili, des fonctionnaires de la Société des Nations pourraient être chargés d'exercer, d'accord avec les autorités du pays où ces réfugiés auraient été évacués, une surveillance spéciale de ceux-ci, auxquels on demanderait d'ailleurs de prêter serment de ne pas prendre part à la guerre civile d'Espagne.

« Pour le représentant du Chili, une entente sur ces points préalables faciliterait la négociation séparée du Gouvernement espagnol avec son propre Gouvernement, lequel, conscient d'ailleurs de sa responsabilité à l'égard des autres gouvernements qui ont appuyé sa démarche, désirerait que ceux-ci fussent traités sur un pied d'égalité.

« Le représentant de l'Espagne, informé du point de vue du représentant du Chili, a fait remarquer qu'il était aussi désireux que ce dernier que les accords séparés qu'il envisageait assurassent l'évacuation des ambassades et légations intéressées. Le Gouvernement espagnol est seul responsable, sur son territoire, de la sûreté des groupes de réfugiés évacués, et l'expérience récente de l'exécution de l'accord avec l'Argentine montre que les évacuations peuvent se faire avec toutes les garanties de sécurité nécessaires. Mais c'est précisément parce qu'en acceptant les évacuations le Gouvernement espagnol prend la responsabilité de la sécurité des réfugiés pendant ces évacuations, qu'il lui appartient

de décider lui-même quelles sont les mesures appropriées. Le représentant du Gouvernement espagnol, ainsi qu'il l'a déjà déclaré, reste prêt à négocier avec tous les gouvernements qui le désirent des accords analogues à ceux qui sont déjà conclus.

« Un même sentiment humanitaire anime les deux représentants, et je crois qu'une négociation directe entre les deux gouvernements, négociation que je souhaite aussi prochaine que possible, devrait permettre de résoudre, à la satisfaction de l'un et de l'autre, le problème de l'évacuation des réfugiés à l'Ambassade du Chili.

« Je me bornerai donc à demander au Conseil de prendre acte de ce rapport ».

« — M. Alvarez del Vayo doit, et il le fait très sincèrement, remercier le Président pour tout l'intérêt dont il a fait preuve dans les conversations qui ont eu lieu. Il pourrait terminer ici, s'il ne se sentait obligé de faire une mise au point concernant quelques phrases prononcées il y a quelques jours par le représentant du Chili.

« A cette occasion, M. Alvarez del Vayo a soigneusement évité d'assumer la responsabilité de compliquer le problème et la situation même des « asilés » en se laissant entraîner dans une polémique qui aurait pu amener à un résultat contraire à celui que l'on désirait obtenir. Il ne s'engagera pas davantage dans cette voie aujourd'hui. Il veut simplement rectifier une erreur essentielle concernant la conception que se fait le représentant du Chili du problème espagnol.

« Le représentant du Chili a dit que la tragédie actuelle que l'on déplore aujourd'hui est la lutte passionnée entre deux ordres d'idées extrêmes. La lutte en Espagne n'est pas, comme on a voulu la représenter ici, une lutte entre deux idéologies extrêmes : c'est l'acte criminel d'une poignée d'insensés qui ont pris les armes contre un gouvernement constitutionnel et parlementaire émanant de la volonté souveraine du pays, telle qu'elle s'est exprimée dans les élections du 16 février 1936.

« M. Alvarez del Vayo sait bien que l'idée d'une Espagne rouge et chaotique a été trop popularisée en Europe par ceux qui avaient intérêt à déformer la situation. Peut-être est-il peu courtois de sa part de ne pas accepter cette opinion et de ne pas pouvoir offrir une Espagne dans laquelle le massacre universel est devenu la philosophie et la pratique du Gouvernement, ou dans laquelle le Président Azana ou le leader du parti catholique basque, le Président Aguirre, sont devenus de farouches communistes, ou dans laquelle la Catalogne s'est déclarée indépendante. Mais que les auteurs de la légende de l'Espagne rouge l'excusent : il n'a d'autre Espagne à présenter qu'une Espagne démocratique et parlementaire, l'Espagne pacifiste qu'il représente au Conseil. Le reste, le côté rebelle, a cessé depuis des mois d'être l'Espagne pour devenir seulement une zone d'influence de certaines Puissances et l'instrument, contre l'Espagne même, des forces d'agression et de guerre.

« M. Edwards remercie tout d'abord très chaleureusement le Président pour la bienveillance avec laquelle il a bien

voulu écouter le point de vue du représentant de l'Espagne et le sien au sujet de cette question des « asilés » des ambassades et légations de Madrid. Il se plaît à espérer que l'on arrivera à un accord puisqu'on est déjà arrivé à une entente pour négocier sous peu. Il ne croit donc pas utile de traiter encore une fois à fond la question. Il espère que l'on arrivera à un accord qui sera mutuellement satisfaisant.

« Le représentant de l'Espagne a cité une phrase du discours prononcé avant-hier par M. Edwards, phrase qu'il avait employée incidemment pour illustrer une question, à son avis, d'ordre purement humanitaire. Il ne suivra pas le représentant de l'Espagne sur le terrain politique où il s'est placé et qui est tout à fait en dehors de l'esprit dans lequel, comme représentant de son Gouvernement, M. Edwards a soulevé la question devant le Conseil. Il s'agit d'une question d'appréciation de la situation qui se présente en Espagne et à propos de laquelle chacun est libre d'exprimer ses vues.

« En terminant, M. Edwards remercie encore une fois le Président d'avoir exposé avec une telle clarté le point de vue du représentant de l'Espagne et le sien.

« M. Litvinoff s'excuse auprès de ses collègues d'intervenir dans la discussion à une heure aussi avancée, mais la question est de la plus haute importance. Après avoir entendu la déclaration faite par le représentant du Chili au Conseil, à la séance du 25 janvier, M. Litvinoff s'est abstenu de répondre, de crainte que son discours ne fût interprété comme une immixtion dans le différend survenu entre le

Gouvernement espagnol et le Gouvernement chilien ; il était d'ailleurs prêt à accepter tout accord qui pourrait intervenir entre ces deux gouvernements. Maintenant que cette question s'achemine vers une solution, M. Litvinoff se permettra cependant de présenter quelques observations au sujet de l'exposé très circonstancié qui a été fait devant le Conseil par le représentant du Chili. Il craindrait, en effet, que le fait d'avoir discuté ici le prétendu droit d'asile dans les missions diplomatiques ne puisse être considéré comme équivalent à une reconnaissance de principe de ce droit de la part d'organes de la Société des Nations.

« C'est pourquoi, il croit devoir confirmer une fois de plus les déclarations qu'il a déjà faites à la séance privée du Conseil, à savoir que ni le droit international, ni la coutume internationale ne reconnaissent aux missions diplomatiques le droit d'accorder asile à des personnes qui s'y réfugient parce qu'elles sont poursuivies par les autorités de police ou les autorités judiciaires. Bien entendu, M. Litvinoff ne conteste pas que des missions diplomatiques ne donnent parfois asile, mais sa déclaration vise la reconnaissance de ce droit par l'Etat auprès duquel ces missions sont accréditées. Dans un passé lointain, l'asile a été parfois accordé dans la pratique en Europe, mais ces cas ne donnent pas naissance à un droit d'asile, d'autant moins qu'ils ont toujours provoqué des protestations de la part de l'Etat intéressé et qu'ils ont même été la cause de conflits internationaux regrettables. Il pourrait citer de nombreux exemples tirés de l'expérience internationale aux *xvi^e*, *xvii^e* et

xviii^e siècles, mais il ne veut pas retenir davantage l'attention du Conseil.

« Il se bornera à renvoyer ceux que la question intéresse à des cas tels que celui du comte Schlieben qui, en 1702, se réfugia à l'Ambassade de France à Copenhague, ce qui obligea finalement le Gouvernement français à rappeler son ambassadeur, le comte Chamailly. Il signalera encore le cas du duc de Ripperda, qui chercha refuge dans la maison de l'Ambassadeur britannique à Madrid. La maison fut entourée par la police espagnole et Ripperda fut arrêté à l'intérieur même de l'immeuble de l'ambassade. Il mentionnera enfin le cas du sujet russe Springer qui, en 1747, se réfugia à la Légation britannique à Stockholm. Le Gouvernement suédois demanda que Springer fût remis aux autorités suédoises, ce qui fut fait ; le ministre britannique fut ultérieurement rappelé.

« Satow, Pradier-Fodéré et d'autres autorités en matière de droit international mentionnent ces cas comme ayant constitué la base de la pratique européenne de non-reconnaissance du droit d'asile. Dans l'affaire Nikitchenkov, en 1865 — cas analogue à ceux que M. Litvinoff a déjà cités — la Cour de Cassation française a précisé que « cette fiction (exterritorialité) ne peut être étendue, qu'elle est exorbitante du droit commun, qu'elle se restreint restrictivement à l'ambassadeur et à ceux qui, lui étant subordonnés, sont cependant revêtus du même caractère public ».

« En fait, dans les temps modernes, on ne signale aucun cas où la pratique de l'asile ait été reconnue comme un droit

par l'Etat dans lequel l'événement se produisait. Même pour l'Espagne où, par suite de fréquentes révolutions et de guerres civiles au cours du XIX^e siècle, la pratique a parfois varié, on signale, par exemple, le cas dans lequel le Gouvernement espagnol, en 1838, a fait fouiller la maison du chargé d'affaires danois, qui avait donné asile aux insurgés.

« Les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique se sont également élevés contre tout droit d'asile. C'est ainsi qu'en 1875, le Secrétaire d'Etat, Fish, écrivait ce qui suit au ministre des Etats-Unis en Espagne, relativement au colonel Borreguero, qui avait cherché asile auprès de la mission des Etats-Unis : « C'est probablement un inconvénient et un embarras pour les ministres dont les légations servent à un tel usage, mais c'en est certainement un pour les gouvernements de ces ministres et, étant donné que ces pratiques facilitent et encouragent des conspirations et des rébellions chroniques, c'est un tort fait au gouvernement et au peuple du pays où ces méthodes sont pratiquées ; c'est un tort causé au peuple, même si le ministre au pouvoir n'élève peut-être aucune protestation, parce qu'il songe à la possibilité de trouver un abri convenable lorsque, pour lui-même, sonnera éventuellement l'heure des comptes à rendre et de la fuite ».

« Cette attitude des Etats-Unis d'Amérique est résumée comme suit par Moore : « Etant donné que la pratique du droit d'asile n'est pas sanctionnée par le droit international, elle ne peut se défendre que si l'on peut invoquer l'assen-

timent de l'Etat sur le territoire duquel on cherche à affirmer ce droit ». (Moore, *Digest*, vol. II, § 294).

« La même règle est établie par les paragraphes 50 et 51 des Instructions à l'usage des représentants diplomatiques et consulaires des Etats-Unis (1906).

« M. Litvinoff pourrait citer également les cas où le droit d'asile n'a pas été reconnu en fait dans les pays de l'Amérique latine, y compris le Chili. C'est ainsi qu'en 1891, pendant une guerre civile, le Gouvernement chilien, faisant valoir que les réfugiés et leurs partisans abusaient du droit d'asile, fit entourer les missions des Etats-Unis et de l'Espagne. La protestation formulée par le ministre des Etats-Unis fut rejetée par le ministre des Affaires étrangères du Chili. En 1893, au cours d'un soulèvement tenté par les partisans du Président Balmacedo, le Gouvernement chilien demanda que les chefs des insurgés dans l'immeuble de la mission des Etats-Unis lui fussent livrés. Le ministre des Etats-Unis fut chargé par son Gouvernement d'expulser les réfugiés, qui furent arrêtés au moment où ils quittaient l'immeuble.

« On ne peut évidemment considérer comme preuves convaincantes les quelques cas qui s'étaient présentés dans les pays d'Orient et que le représentant du Chili a cités ; en effet, la pratique du droit d'asile y était liée étroitement au régime des capitulations. Mais, même pour ce qui est de ces cas, M. Litvinoff doit rappeler que l'octroi du droit d'asile par la légation russe à Téhéran, en 1829, a provoqué l'assaut de la Légation et l'assassinat du ministre de Russie,

le célèbre écrivain Griboyedov. Mais là aussi, il s'agit du passé et M. Litvinoff est certain qu'à l'heure actuelle les pays d'Orient refusent également d'admettre tout droit d'asile.

« La façon dont se pose cette question en droit international est précisée nettement par le professeur Strupp dans les termes suivants : « Limité au XVIII^e siècle au bâtiment même de la mission, et même à ce moment-là donnant lieu à controverse, le droit d'asile diplomatique a disparu du droit international des Etats européens, de sorte qu'un criminel, s'il se réfugie dans les locaux d'une légation, doit être remis entre les mains des autorités locales, sans aucune procédure d'extradition ».

« La plupart des auteurs européens condamnent sévèrement cette pratique. Phillimore la considère comme « un abus monstrueux de ce qu'on appelle le droit d'asile ». La même opinion est exprimée par des autorités en droit international telles que Martens, Klüber, Heffter, Blüntschli, Wheaton, Pradier-Fodéré et Satow.

« En résumé, M. Litvinoff affirme que, si l'octroi du droit d'asile a parfois été pratiqué par des représentants diplomatiques, souvent même à l'insu de leur gouvernement, cette pratique ne peut, en aucune manière, créer un principe du droit international, d'autant moins qu'elle a toujours ou, du moins, dans la grande majorité des cas, donné lieu à des protestations et à des objections de la part des gouvernements intéressés.

« En conséquence, il estime qu'il est absolument évident

que, ni par le droit international, ni par la pratique internationale, on n'est fondé à soulever à la Société des Nations la question de la reconnaissance du droit d'asile. La pratique du droit d'asile ne peut donc être tolérée qu'avec la bonne volonté et le libre assentiment du gouvernement intéressé.

« M. Edwards se bornera à répondre en quelques mots au représentant de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, ne serait-ce que par courtoisie.

« M. Edwards n'a pas posé devant la Société des Nations la question de la reconnaissance du droit d'asile par cette institution. En effet, ce n'est pas là une question dont il conviendrait de saisir la Société des Nations et, sur ce point, il est entièrement d'accord avec le représentant de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, car le problème est du ressort de chaque gouvernement pris individuellement. M. Edwards attire néanmoins l'attention du représentant de l'Union des Républiques soviétiques socialistes sur le fait que le droit d'asile existe et qu'il est pratiqué. Il pourrait prononcer les mêmes paroles que Galilée, lorsqu'il fut condamné à mort pour avoir soutenu que la terre tournait autour du soleil : « *E pur si muove* ». Au moment où M. Litvinoff condamne à mort le droit d'asile, M. Edwards dira simplement que celui-ci est exercé.

« Pour ce qui est des cas que M. Litvinoff a bien voulu signaler à l'attention du Conseil, M. Edwards ne manquera pas de les examiner avec soin. Il est parfaitement convaincu qu'il apprendra beaucoup en lisant l'exposé de M. Litvi-

noff ; il doit cependant ajouter que, sur certains points, M. Litvinoff n'a pas été exactement informé, notamment en ce qui concerne le cas des réfugiés qui, au Chili avaient cherché asile dans cette ambassade, parmi lesquels était le propre père de M. Edwards, qui était à ses côtés. M. Edwards peut donner à M. Litvinoff l'assurance que le Président Balmacèdo n'a nullement refusé alors de reconnaître le droit d'asile. Tout au contraire, c'est même là un des exemples les plus frappants du droit d'asile. En effet, ce droit a été si bien respecté que le père de M. Edwards a quitté la mission américaine, avec l'Ambassadeur des Etats-Unis qui le protégeait, dans un train qui avait arboré le pavillon américain. Le droit d'asile a donc même été étendu au train jusqu'au moment où le port d'embarquement a été atteint.

« Sans vouloir entrer dans les détails, M. Edwards souligne qu'il se peut que, dans ce cas et peut-être dans d'autres encore, les informations de M. Litvinoff ne soient pas tout à fait exactes. Celui-ci a cité un grand nombre d'auteurs qui estiment que le droit d'asile n'existe pas et qui le représentent même comme une monstruosité. Or, chacun sait qu'en droit international, les auteurs ne sont généralement pas d'accord entre eux, et M. Edwards pourrait, après quelques recherches, citer beaucoup d'autres auteurs qui sont d'un avis opposé. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on n'a jamais réussi à codifier le droit international.

« M. Edwards remercie le Conseil de la patience avec

laquelle il l'a écouté et M. Litvinoff d'avoir pris la peine d'étudier son exposé avec tant de soin ».

A la suite de cette discussion, une négociation assez délicate a eu lieu entre le représentant du Gouvernement de la République espagnole et l'Ambassadeur du Chili à Londres. Le Gouvernement espagnol refusa de reconnaître en principe le droit d'asile, mais il s'est engagé à entamer des négociations séparées avec ceux des Etats dont le représentant aurait admis dans son Hôtel des réfugiés politiques. Des précautions ont été prises pour transférer ces derniers hors des territoires occupés par les combattants, mais en raison des difficultés que présentent de telles transactions, l'évacuation n'est pas encore complètement terminée. D'ailleurs ces mesures ont provoqué de graves difficultés diplomatiques, et c'est la question des « Asilés » dans la Légation du Pérou à Madrid qui a été la cause directe de la rupture des relations entre les deux pays.

CHAPITRE IV

L'ASILE CONSULAIRE

En général l'asile consulaire a été moins fréquent que l'asile dans les ambassades. En Europe, excepté la Turquie dont il sera question en parlant des pays soumis au régime des capitulations, l'asile consulaire présente très peu d'exemples, sauf en Espagne. La raison est bien simple, c'est qu'en général ce sont dans les capitales, sièges des légations et ambassades qu'éclatent souvent les révolutions et ce sont dans les métropoles que le droit d'asile se fait instamment sentir.

D'ailleurs, la plupart des pays ne reconnaissent pas aux consuls les mêmes prérogatives que celles qu'ils accordent aux ambassadeurs et aux ministres plénipotentiaires. Cependant, dans les pays Balkaniques on a eu à signaler parfois le cas d'asile consulaire.

Lors de la révolution grecque de 1862, par exemple, les Consulats étrangers abritèrent des réfugiés politiques. Le consulat anglais à Galatz, en Roumanie, fit valoir en 1867 l'asile consulaire pour protéger les juifs persécutés

C'est ainsi, par exemple qu'en août 1896, à Zanzibar, Saïd Khaled trouvait refuge au consulat allemand (1).

Le 21 juillet 1851, l'ex-président de la République de l'Equateur, M. Roca, qui venait d'être renversé à la suite d'un mouvement révolutionnaire, était incarcéré ; ayant été remis en liberté le 23 du même mois, il chercha asile au consulat de la Nouvelle-Grenade, puis ensuite, à celui des Etats-Unis où il resta jusqu'au 31 juillet, jour où le gouvernement lui accorda les garanties nécessaires (2).

En février 1904, l'agent consulaire des Etats-Unis à Samara, dans la République dominicaine, donna asile à plusieurs personnes ; les asilés furent repris par violence. Le gouvernement de Washington protesta contre cet attentat (3).

En 1904, au Paraguay, le droit d'asile fut exercé par le consulat des Etats-Unis. A cette occasion le Gouvernement américain déclara que ses consulats au Paraguay ne sauraient à l'avenir servir de lieu d'asile aux réfugiés politiques (4).

Le Congrès de Montevideo n'a pas reconnu le droit d'asile pour les consulats.

(1) FAUCHILLE, *Revue Générale de Droit international public*, p. 485.

(2) TOBAR Y BORGONO, p. 291.

(3) *Id.*, p. 299.

(4) *Id.*, p. 299.

CHAPITRE V

FRANCHISE DES VOITURES ET DES CHALoupES

Non seulement on réclamait le droit d'asile pour les hôtels des ambassadeurs et pour des quartiers entiers, mais aussi pour leurs moyens de transports soit par terre, soit par eau.

En 1750, le marquis de Fontenay, ambassadeur de France à Rome, accorda asile à quelques conspirateurs napolitains. Ne voulant pas les garder, il résolut de les envoyer à Naples par mer, mais certains d'entr'eux furent capturés au cours du trajet dans le port. L'ambassadeur ayant protesté, le gouvernement pontifical répondit « qu'il avait voulu saisir des gens que l'ambassadeur avait fait évader de prison, et que, l'ambassadeur prenant la liberté de protéger des scélérats et tout ce qu'il y avait de criminel dans l'Etat de l'Eglise, il devait être permis à celui-ci, qui était le souverain, de les faire appréhender partout où ils se trouveraient ». Le droit et le privilège des ambassadeurs ne devaient pas s'étendre aussi loin. Néanmoins le Pape relâ-

cha les prisonniers et il fut convenu que le nonce du Pape réglerait, d'accord avec le roi de France, les réparations dûes pour l'atteinte portée à la voiture de l'ambassadeur. Dans les temps modernes, c'est à Haïti que le Représentant de la République a accordé l'hospitalité de sa voiture à l'expresident Nord Alexis, mais c'était pour le sauver de la foule qui l'aurait certainement lynché dans la rue (1).

Les chaloupes des ambassadeurs dans les ports ont joui aussi du droit d'asile. On cite en 1908, qu'Izzet Pacha fut conduit par la chaloupe de l'ambassade de Grande-Bretagne à Constantinople, à bord d'un navire anglais.

Il en fut de même dans le cas de Selim Melhamé Pacha, que l'ambassadeur italien fit conduire dans une de ses chaloupes, à bord du navire italien « Bosnia ».

Albertini prétend que l'asile ainsi donné est une sorte de rayonnement de l'immunité personnelle de l'agent, rayonnement qui empêcherait les autorités locales d'exercer leur action sur aucune personne se trouvant en compagnie d'un diplomate, soit dans ses voitures, soit sur un navire, soit en chemin de fer, ou simplement dans la rue ou en quelque lieu public (2).

Bluntchili déclare que l'envoyé ne peut refuser de livrer les fugitifs qu'il a reçus dans sa voiture (3).

(1) Tobar y Borgono, p. 292.

(2) ALBERTINI, *op. cit.*, 2^e partie, chap. V.

(3) BLUNTCHILI, *op. cit.*, § 201.

CHAPITRE VI

LE DROIT D'ASILE A BORD DES NAVIRES

Certains Etats, en procédant de l'idée de territorialité des navires, auraient émis la prétention de vouloir régler le sort des délinquants réfugiés dans les bâtiments battant leur pavillon. Ils croyaient que, de même qu'un criminel qui passe une frontière ne pourrait être poursuivi au-delà de celle-ci par les gendarmes lancés à sa poursuite en deça, de même les autorités de la puissance riveraine devaient arrêter leur poursuite au moment où l'individu a pu embarquer sur un navire étranger.

L'Institut de Droit International a, dès ses résolutions de La Haye (1898), article 34, condamné catégoriquement la théorie aux termes de laquelle le refuge à bord d'un navire de commerce étranger mettrait un délinquant à l'abri des poursuites de l'Etat riverain. « Les capitaines de navires marchands, stationnés dans un port étranger, ne doivent embarquer aucun individu, fût-il un de leurs nationaux, qui pour se soustraire aux conséquences de la violation des lois auxquelles il était soumis à raison de sa résidence, cherchait un refuge sur ces navires » (al. 1).

Si une personne se trouvant à bord dans cette situation est réclamée par l'autorité territoriale, elle doit lui être remise, à défaut cette autorité est en droit, après avis préalablement donné au consul, de faire procéder par ses agents à l'arrestation de cette personne sur le navire.

Ainsi, les bateaux marchands n'ont pas le droit d'accepter à bord des réfugiés politiques. Mais les navires marchands anglais ont offert plusieurs fois l'asile aux délinquants politiques.

En 1908 Izzet Pacha s'était réfugié à l'ambassade britannique de Constantinople, qui aurait mis à sa disposition une chaloupe de l'ambassade pour gagner le navire marchand anglais « Maria », à bord duquel Izzet Pacha devait partir pour l'étranger. Ce fait ayant été connu des autorités turques, le « Maria » fut arrêté aux Dardanelles, le nouveau gouvernement ayant, en effet, envoyé des croiseurs à sa poursuite. Des officiers ottomans essayèrent alors de convaincre Izzet Pacha de quitter le « Maria ». Le consul anglais intervint et informa l'ambassade de Constantinople. L'asile fut respecté et le navire continua sa route avec le réfugié à bord.

Un cas analogue fut celui de Selim Melhamé Pacha, envoyé à bord du bateau italien « Bosnia », en partance pour Brindisi, par l'ambassade italienne à Constantinople. Le nombre des asilés sur les bateaux de commerce, dans les pays latins, est assez important, mais il existe non moins de cas où ce droit n'a pas été respecté de la part des Etats

dont les ressortissants avaient refuge sur les bateaux de commerce (1).

Pour les vaisseaux de guerre, on est presque unanimement d'accord qu'ils ne sont pas soumis à la juridiction étrangère, soit qu'ils se trouvent dans les ports ou dans les eaux territoriales d'un autre Etat. Selon cette opinion, le droit d'asile à bord d'un vaisseau de guerre serait un droit ancien et inviolable. Mais il ne faut pas confondre le vaisseau de guerre avec les navires particuliers. Les navires de guerre sont ceux qui appartiennent à un Etat ; ils sont armés, et en temps de guerre concourent à la défense nationale. Les navires particuliers, par contre, sont ceux qui sont destinés au commerce, au tourisme, etc. et qui n'ont aucun caractère officiel, ni public. Leur nationalité dépend exclusivement de leur port d'attache. L'exterritorialité pour ces navires n'existe pas dans les eaux étrangères. Toutefois, pour les navires de guerre, il est d'usage de demander l'extradition pour les réfugiés, et en aucun cas les capitaines de vaisseaux de guerre ne livrent les délinquants de leur propre nationalité qui ont trouvé asile à bord de leurs bâtiments.

L'Institut de Droit International a adopté, lors de sa session de La Haye en 1897, les principes suivants :

Le Commandant ne doit pas donner asile à des personnes poursuivies ou condamnées pour des délits ou crimes de droit commun, ni aux déserteurs appartenant à l'armée de

(1) TOBAR Y BORGONO, *L'Asile International*.

terre ou de mer du territoire ou d'autres navires S'il reçoit à son bord des réfugiés politiques, il faut que cette situation soit nettement établie et qu'il les y admette dans des conditions telles que cet acte ne constitue pas de sa part un secours donné à l'une des parties en lutte, au préjudice de l'autre. Il ne peut débarquer ces réfugiés sur une autre partie du territoire où il les a reçus à son bord, ni si près de ce territoire qu'ils puissent y retourner sans difficulté. L'Institut de Droit International, dans ses résolutions de Stockholm (1928) qui reproduisent, sans modification au fond, les dispositions de l'article 20 des Résolutions de La Haye (1898), a résumé la pratique généralement admise en matière de refuge politique (1). Il faut remarquer d'abord la différence des formules employées par l'Institut, selon qu'il s'agit de personnes poursuivies ou condamnées pour délits ou crimes de droit commun et des déserteurs ou, au contraire, qu'il s'agit de réfugiés politiques. Concernant les délinquants de droit commun et les déserteurs, l'article 21, alinéa 1^{er}, énonce l'interdiction formelle, pour le commandant du navire de guerre, de leur accorder un refuge à bord. Concernant les réfugiés politiques, l'Institut (art. 21, alinéa 2) laisse liberté d'appréciation au commandant, sur les points de savoir s'il doit, ou non, les recevoir : s'il les reçoit, il doit s'astreindre à respecter certaines règles adoptées par les sessions de 1897 à La Haye que nous venons d'énoncer. D'après l'opinion presque unanime des auteurs,

(1) *Le droit international public de la mer* par G. GIDEL, tome II, p. 287.

les navires de commerce ne jouissent pas de mêmes privilèges, sauf ceux qui sont aménagés pour le transport des envoyés diplomatiques ou chefs d'Etat.

Le droit d'asile accordé à des esclaves par les commandants de navires appartenant à des pays anti-esclavagistes, a donné lieu à de nombreux conflits. On ne saurait cependant, selon certains auteurs, considérer comme libre un esclave réfugié à bord d'un vaisseau de guerre d'un pays anti-esclavagiste, en invoquant le principe d'après lequel la liberté est acquise à l'esclave dès qu'il arrive sur le territoire d'un Etat qui ne reconnaît pas l'esclavage.

Plusieurs traités contiennent la prohibition expresse aux commandants de navires de guerre, de recevoir des individus condamnés ou poursuivis pour des crimes de droit commun, avec l'obligation pour le commandant de livrer à l'Etat local ceux qui se trouvent à bord, et droit pour cet Etat d'en réclamer l'extradition, avec défense cependant, pour l'autorité locale, d'exercer sur le navire visite ou recherche. On rencontre encore sur ce sujet, des dispositions formelles dans les lois internes de certains pays. Ainsi les Règles Navales des Etats-Unis de 1893 (art. 287) portent que « les vaisseaux des Etats-Unis ne doivent pas donner refuge aux criminels », et celles de 1898 (art. 288), 1900 (art. 308), 1905 (art. 308), et 1913 (art. R. 1649), déclarent que « le droit d'asile pour des réfugiés politiques ou autres n'est pas fondé en droit international ». Le 27 janvier 1872, dans une note à M. Case, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Fisher, établissait la règle qu'un navire de guerre

dans un port étranger doit être regardé comme une partie du territoire de l'Etat auquel il appartient, et que, dès lors, son commandant peut décider à sa discrétion des personnes qu'il lui convient d'admettre à son bord et refuser de livrer à l'autorité locale un individu réfugié sur son navire, après avoir commis à terre quelque infraction, mais qu'il peut procéder à son extradition au cas où il existe un traité l'y autorisant, après avoir consulté à cet effet le Ministre des Etats-Unis le plus proche.

En Angleterre, c'est depuis 1849 que Lord Palmerston avait formellement affirmé que les capitaines des vaisseaux anglais ne devaient offrir asile aux personnes poursuivies ou condamnées pour des infractions criminelles. Cette règle a été plus ou moins suivie par d'autres pays, notamment certains pays de l'Amérique latine.

Pour les délinquants politiques, on se montre en général plus indulgent. Tout en reconnaissant cet usage comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un pays, on pense que pour raison d'humanité, il est quelquefois permis d'intercéder en faveur des réfugiés malheureux. La fiction d'exterritorialité qu'on a inventée pour couvrir l'inviolabilité des maisons de représentants politiques, n'est pas non plus défendable aux vaisseaux de guerre. Un navire de guerre ne doit, en définitive, jouir dans les ports étrangers que des immunités nécessaires au respect de sa qualité d'organe de l'Etat et au libre accomplissement des fonctions que lui impose son caractère national ; or, à aucun de ces deux points de vue, il n'a à protéger les fugitifs d'un pays

étranger. Il n'est, d'autre part, d'aucune utilité pour la navigation des forces navales qu'elles puissent accueillir des réfugiés politiques.

M. Gidel, dans son excellent ouvrage : *Le Droit International public de la mer*, écrit les lignes suivantes : « Le commandant d'un navire de guerre mouillé dans les eaux intérieures étrangères peut-il donner asile à des personnes cherchant à se soustraire à des poursuites dirigées contre elles, pour des motifs politiques, par les autorités de l'Etat riverain ? Telle est la manière habituelle dont la question est posée par les auteurs. Nous ne saurions l'approuver, car elle est parfaitement équivoque. Il est incontestable que, si un commandant de navire de guerre, mouillé dans les eaux intérieures ou territoriales étrangères, reçoit à son bord des inculpés ou des condamnés politiques de l'Etat riverain, les autorités de l'Etat riverain n'ont le droit, ni d'exiger la remise de ces personnes, ni moins encore, de tenter de les arracher du bord. Elles n'ont qu'un droit : celui de demander cette remise et, si elle leur est refusée, d'intimer l'ordre au navire de guerre étranger d'avoir à quitter les eaux de l'Etat riverain. Il est incontestable que, si un commandant de navire de guerre offre ainsi asile sur son navire à des inculpés ou condamnés politiques de l'Etat riverain, il commet un acte inamical, et que l'Etat riverain est fondé à se plaindre de la conduite de cet officier auprès de l'Etat du pavillon. Là se bornent, à notre avis, les règles juridiques applicables à la matière : il est illégitime, de la part d'un navire de guerre étranger, de sous-

traire des inculpés ou condamnés politiques à l'action des autorités de l'Etat riverain ; mais l'immunité du navire de guerre étranger interdit à l'Etat riverain toute possibilité de réaction directe. Tout le reste est affaire de politique » (1).

Parmi les auteurs qui préconisent le droit d'asile à bord des navires de guerre, il y en a qui admettent cependant que le commandant doit agir avec la plus grande circonspection. Le droit de refuge ne peut être accordé que dans des cas extrêmes ou exceptionnels, par acte de pure humanité, s'il est établi qu'e leur vie se trouve réellement en péril. Un commandant ne doit pas permettre que les réfugiés se servent de son bâtiment comme base d'opérations contre leur gouvernement. L'asile est temporaire et cesse dès qu'il n'y a aucun acte de violence à craindre. L'asile ne doit pas être offert sous forme d'invitation, il doit être sollicité spontanément par les réfugiés. Les délinquants reçus à bord d'un navire de guerre doivent, dans le plus bref délai possible, quitter le lieu qu'ils abandonnent, mais il ne faut pas les transporter sur un autre point du territoire du pays qu'ils viennent de quitter.

A côté des auteurs, les Etats, par des conventions, ont limité le droit d'asile à bord des navires de guerre. Le traité de Montevideo du 23 janvier 1889 dispose à ce sujet la même restriction qu'il avait stipulée pour le refuge dans les légations et les ambassades étrangères.

(1) G. GIDEL. *Le droit international public de la mer*, tome II, pp. 285 à 286.

D'après M. Gidel : les textes d'ordre interne des différents pays sont-ils tous empreints d'un caractère très net d'opportunisme ? (1)

En France, un décret du 20 mai 1885 dispose dans son article 148 : « En cas de troubles politiques en pays étranger le commandant en chef donne, s'il le juge convenable, asile aux personnes fuyant un danger imminent qui ne peuvent se réfugier sur des bâtiments de leur nationalité à moins d'urgence, il s'entend préalablement avec les agents diplomatiques ou les autorités consulaires de France.

Les Etats-Unis ont édicté des règles en 1893, 1896, 1900, 1913, pour la conduite de leurs navires de guerre dans les eaux étrangères. En général, ils sont unanimes sur ce point que l'asile ne doit pas être continué au-delà des nécessités urgentes de la situation et, dans aucun cas, il ne doit pas servir de moyen pour faciliter les plans des parties en lutte ou de leurs chefs.

Dans les nations européennes, le droit d'asile a été exercé aussi longtemps que l'adoucissement des mœurs et le régime politique ne le rendaient pas inutile. C'est ainsi qu'en 1640, à Barcelone, le fils du gouverneur de Santa Colonna pour échapper aux fureurs de la populace, se réfugia à bord d'une goélette gènoise où il resta en sécurité sans que personne osât le réclamer ou le poursuivre (2).

En 1848, le Duc de Parme, dont la vie était en danger,

(1) GIDEL, *Le droit international public de la mer*, tome II, p. 286.

(2) FAUCHILLE, tome I, 2^e partie, p. 989.

fut embarqué, à Civita Vecchia, sur le navire de guerre anglais « Hecta » (1). A la même date, l'amiral commandant l'escadre britannique de la Méditerranée donna l'ordre au navire « Bulldog » d'accueillir le Pape, au cas où il serait dans la nécessité de chercher un asile (2).

En 1862, lors de la révolution grecque, la frégate britannique « Scylla » escorta hors des eaux grecques le navire hellène qui avait à son bord le roi de Grèce Otto, et la reine, de façon à les recevoir si quelque danger de mutinerie venait à se produire, et divers personnages furent en outre pris à bord du navire de guerre anglais « Queen » et du navire de guerre français « Zénobie » (3).

Au mois d'octobre 1910, au Portugal, les révolutionnaires persuadés que le roi déchu, Manuel II, se trouvait sur le cuirassé brésilien « Sao-Paulo », essayèrent d'y faire irruption, mais le commandant les repoussa par la force (4).

Pendant la révolution qui éclata à Naples, en 1849, Lord Palmerston posa comme règle qu'un vaisseau de guerre britannique pouvait servir de lieu de refuge aux asilés politiques.

Au cours de la révolution de Grèce, en 1862, le gouvernement anglais déclara, dans des instructions du Vice-Amiral William Martin, vouloir limiter la protection des navires de guerre britannique « à la protection des vies et de

(1) FAUCHILLE, tome I, 2^e partie, p. 989.

(2) *Id.*

(3) *Id.*

(4) *Id.*, p. 988.

la propriété des sujets anglais et à celle des réfugiés que le Ministre d'Angleterre à Athènes signalerait comme devant être, sans elle, en danger de perdre l'existence » (1).

De même que le droit d'asile diplomatique, le droit de refuge sur les bateaux de guerre a presque disparu dans les pays européens. On le retrouve seulement dans les pays de l'Amérique latine, où il est en état endémique. Aux Etats-Unis, au commencement du xix^e siècle, on était favorable au droit d'asile, mais au cours de la seconde moitié, ce droit devint plus restrictif. En fait, c'est à titre exceptionnel que le droit d'asile fut appliqué par les Etats-Unis au mois d'avril 1830, le commandant du navire américain « Saint-Louis » accordant asile au vice-président du Pérou et au général Miller, en les prévenant qu'ils ne pouvaient rester à son bord que tant que cela serait nécessaire pour les protéger contre la vengeance de la populace (2).

En novembre 1833, la corvette de guerre des Etats-Unis « Fair Field », mouillée dans le port de Guayaquil, accorda refuge à l'homme d'Etat équatorien, Rocafuerte (3).

Le 24 septembre 1840, en Equateur, le général Guillermino Franco se réfugia sur le vaisseau de guerre péruvien « Tumbas », qui le conduisit à Callo (4).

La révolution chilienne de 1891 présenta plusieurs exemples d'asile par des navires de guerre : les escadres d'Alle-

(1) FAUCHILLE, tome 1, 2^e partie, p. 988.

(2) *Id.*, p. 989.

(3) *Id.*

(4) *Id.*

magne et des Etats-Unis, mouillées à Valparaiso, recueillirent de nombreux partisans du gouvernement vaincu ; mais les bâtiments de la Grande-Bretagne et de la France n'en voulurent recevoir aucun (1).

En 1894, au Salvador, le navire des Etats-Unis « Bennington » prit à son bord, par raison d'humanité, des soldats et officiers poursuivis par les insurgés ; au contraire, en 1895, le Secrétaire d'Etat Olney refusa d'autoriser son ministre en Corée à laisser monter sur le navire américain « Yorktown » des individus qui avaient violé les lois de leurs pays.

L'un des cas d'asile les plus intéressants est celui, qu'en cette même année 1894, pendant la révolution du Brésil, deux navires de guerre portugais, le « Mindello » et l'« Alfonso d'Albuquerque », octroyèrent malgré les protestations du gouvernement brésilien, à l'amiral da Gama et à ses amis, pour les transporter au Portugal. En route, les réfugiés s'échappèrent, ce qui amena entre le Portugal et le Brésil un nouveau conflit qui aboutit à la rupture des relations diplomatiques (2).

(1) V. LENEUVEN DE LAFONTE, *Crimes et délits politiques*, Revue de Droit international privé, 1891, p. 766.

(2) FAUCHILLE, tome I, 2^e partie, p. 990.

CHAPITRE VII

LE DROIT D'ASILE DANS LES PAYS QUI ETAIENT SOUMIS AU RÉGIME DES CAPITULATIONS

Si dans les autres pays, le droit d'asile avait son origine dans la courtoisie internationale et l'esprit d'humanité, dans les pays soumis au régime des capitulations, il ne servit le plus souvent qu'à favoriser les visées politiques et, quelquefois même, *le but impérialiste* de certains Etats européens. Les ambassadeurs, les ministres plénipotentiaires, même les consuls ont fait un usage immodéré de ce droit qu'ils s'attribuaient arbitrairement dans les différentes localités de ces malheureux pays. Les puissances européennes, par les traités qu'elles avaient imposés à ces pays, s'étaient réservé la juridiction sur leurs nationaux et avaient fait connaître officiellement l'inviolabilité de leurs hôtels et dépendances. Ces lieux étaient le plus souvent gardés par des gens armés, de leur propre nationalité, qui avaient pris toutes les précautions nécessaires pour pouvoir les défendre en cas de nécessité. C'était ordinairement d'immenses immeubles, avec de vastes parcs et jardins, et quelquefois un

quartier entier qui se composait des demeures de ces augustes potentats. Les villages où ils se rendaient en été, en villégiature, étaient considérés comme leur propre territoire et l'autorité auprès de laquelle ils étaient accrédités n'avaient pas le droit d'y pénétrer.

A côté des hôtels des ambassadeurs, tout lieu qui servait à un but quelconque, ayant de loin ou de près quelques relations avec les ambassades, jouissait du même droit. Sur les toits des écoles que fréquentaient les enfants de leurs nationaux, sur les hangars où étaient entassées les marchandises de leurs pays d'origine, ils laissaient flotter leur pavillon et, tout en les rendant inaccessibles à la surveillance de l'autorité locale, ils en faisaient un lieu de refuge pour toutes sortes de délinquants qu'ils trouvaient intérêt ou caprice à protéger. Profitant des leçons du passé et connaissant bien les antécédents historiques, ils faisaient souvent monnaie de ces privilèges que leur gouvernement leur avait concédé et qu'il leur permettait de défendre au besoin par la force.

Pour des renseignements complémentaires, au moins en ce qui se réfère à mon pays en particulier, je renvoie aux éminents ouvrages de deux auteurs compétents sur les affaires politiques de la Perse. Le premier est un conseiller financier, sujet des Etats-Unis d'Amérique, M. Shuster, qui a été au service du pays en 1910. Pendant sa mission, ayant ordonné la confiscation d'un immeuble appartenant à un contribuable récalcitrant, sujet de la Perse, qui avait arboré sur l'ordre du Consul de Russie à Téhéran, le drapeau de

l'Empire sur son balcon, fut obligé de quitter le pays sous l'inculpation d'avoir violé l'immunité diplomatique. M. Shuster a décrit la cause de son départ et d'autres épisodes semblables, dans un ouvrage très intéressant sous le titre : *Strangling of Persia* (Lusac & C^{ie} London).

L'autre auteur n'est autre que l'orientaliste bien connu, Edouard Brown qui, dans son livre *Revolution of Persia*, cite les cas les plus flagrants d'asile accordés par les agents étrangers dans le but de leur pénétration politique (Lusac & C^{ie}, London).

Il arrivait fréquemment que la protection s'étendait aux localités lointaines, par le prêt symbolique d'un drapeau. Là où on hissait le pavillon, était une dépendance de l'ambassade et jouissait du même droit de l'inviolabilité.

Dans ces conditions il n'est donc pas étonnant que toute sorte d'individus, non seulement des malfaiteurs, mais aussi ceux qui avaient quelque compte à régler avec la justice, même dans les procès civils, ou étant poursuivis pour des contraventions fiscales, briguaient et achetaient souvent très cher cette sorte de protection diplomatique. Ainsi ce qui existait dans ces pays sous le nom de droit d'asile, dans la plupart des cas n'avait aucune ressemblance avec ce qui se pratiquait dans les pays d'Europe et qui se pratique encore, par réciprocité, dans les Etats de l'Amérique latine.

Si par hasard, ou à titre exceptionnel, les légations étrangères ont accordé l'asile diplomatique à un homme d'Etat malheureux, ce n'était le plus souvent que par des calculs égoïstes où les raisons d'humanité n'avaient rien à voir.

D'après l'évidence de l'histoire et des faits juridiquement contrôlés, c'était le plus souvent pour avoir un moyen d'exercer une pression sur le gouvernement du pays en vue de l'obliger à obtempérer à une demande exorbitante qu'il lui était difficile d'obtenir autrement. Ainsi la demande des représentants des Puissances n'était jamais appuyée sur un droit ou sur une coutume ancienne, si bien que là où le gouvernement se trouvait entre les mains d'un souverain énergique, les représentants des Etats étrangers se montraient plus modérés dans leurs revendications. A proprement parler, le droit d'asile n'avait aucun rapport avec le régime des capitulations ; car la capitulation ne prévoyait que le droit de juridiction sur leurs nationaux, ou l'instauration d'un tribunal spécial dans le cas où une des deux parties était ressortissante du pays où ils étaient accrédités. Le privilège reconnu sous le nom de droit d'asile était un moyen plus ou moins direct pour les représentants des Puissances de protéger les délinquants qui promettaient d'être de bons instruments pour leurs fins politiques. La capitulation était imposée par les traités conclus bon gré ou mal gré avec les pays qui étaient forcément obligés de se soumettre, tandis que le droit d'asile ne s'exerçait que grâce au droit du plus fort, et ne possédait aucune base juridique.

Depuis que certains pays orientaux ont affermi les bases de leur gouvernement, les représentants des puissances étrangères ont été réduits à se montrer moins généreux envers les malfaiteurs et l'on peut presque dire que le droit d'asile a été délaissé ; quant à la capitulation, ce n'est qu'à

une date très récente, à la suite d'une pénible négociation, qu'on la supprima complètement.

Les Archives des Ministères des Affaires Etrangères de certains pays, en Asie et en Afrique, abondent de cas, suivant lesquels les représentants des puissances européennes ont bien abusé de ces prérogatives dans ces malheureux pays et, à titre d'exemple, nous en citerons quelques-uns des plus classiques.

En Turquie, parmi tant d'autres, on peut citer d'abord le cas de Mavroyeni Pasha, médecin particulier du Sultan, qui était accusé de trahison et sur le point d'être arrêté par la justice. Il trouva asile à l'ambassade de Russie (1). Au mois de décembre 1895, le Grand Vizir Kioutchouck Saïd Pasha, croyant sa vie en péril, chercha, avec ses fils, la protection de l'ambassadeur d'Angleterre, qui lui offrit asile dans son hôtel, à Constantinople (2). Le Sultan le fit réclamer, mais l'ambassadeur, avec l'appui de tout le corps diplomatique, répondit qu'il ne pouvait forcer l'ex-Vizir à quitter son palais. Saïd Pasha quitta plus tard, lui-même, l'hôtel de l'ambassade. Le Sultan lui aurait écrit une lettre garantissant sa vie et sa propriété. L'ambassadeur de la Grande-Bretagne avait également écrit une note au Ministère des Affaires Etrangères de Turquie, en déclarant que Saïd Pasha n'avait quitté l'ambassade que sur les garanties du Sultan.

(1) *Répertoire de Droit international public.*

(2) *Répertoire de Droit international public* par DE LAPRADELLE et NIBOYET.

Izzet Pasha, également un ancien ministre, fut recueilli en 1908, à l'ambassade Britannique (1). Pour se rendre sur un navire de guerre, ancré hors des Dardanelles, il s'embarqua sur une chaloupe appartenant à l'ambassadeur. Il fut arrêté dans le passage, par ordre du nouveau gouvernement turc, qui avait envoyé des bateaux de guerre à sa poursuite. L'autorité britannique, alertée, prit des mesures pour que Izzet Pasha pût continuer son voyage.

Le 29 juillet de la même année, un autre personnage turc, Sélim Malhamé Pasha, familier d'Abdul-Hamid, se réfugia à la légation italienne d'où on le transporta sur une chaloupe à bord d'un paquebot italien (2). Il réussit ainsi à quitter son pays sans aucun incident.

Au Maroc, les légations et les consulats ont été souvent utilisés comme lieux d'asile. C'est ainsi qu'en août 1908, après la proclamation de Moulay-Hafid, les pachas azizistes de Mazagan et de Larache se réfugièrent dans les consulats de France de ces deux localités (3).

Dans la nuit du 2 juillet 1917, le Président de la Chine Li-Juan-Huany, à la suite du mouvement révolutionnaire qui fut réalisé contre son gouvernement, se réfugia à la légation du Japon, à Tien-Tsin. A la suite de la demande de protection que formula le Président Li-Juan-Huany, le

(1) *Répertoire de Droit international public* par DE LAPRADELLE et NIBOYET.

(2) ROLUN dans la *Revue générale de droit international public*, t. 15, p. 484.

(3) *Répertoire de droit international public* par A. DE LAPRADELLE et J. P. NIBOYET.

ministre du Japon accorda cette protection, déclarant qu'il le faisait d'accord avec les usages internationaux qui l'y autorisaient (1).

Peu de jours après, les républicains attaquèrent Peking avec artillerie, mitrailleuses et avions ; dans la matinée du 2 juillet, 300 hommes des troupes impérialistes furent faits prisonniers. L'un des chefs impérialistes, le général Tchang-Hsien, se réfugia à la légation de Hollande où l'asile lui fut accordé (2).

En Iran, la légation de l'ancienne Russie à Téhéran, et les consulats dans les provinces, ont fait un usage excessif du droit d'asile. Un nombre considérable de gens sans aveu, appartenant à toutes les classes de la population, ont trouvé un coin de refuge dans ces lieux.

L'exemple a été suivi par les autres légations, telle que celle de la Grande-Bretagne, mais naturellement, avec plus de modération.

En 1908, lors du coup d'Etat fait par Mohammed Ali Schah, le Ministre des finances, avec quelques députés du Parlement, cherchèrent refuge à la légation britannique et furent ainsi sauvés de la poursuite des agents de l'autorité locale (3).

En 1906, pas moins de quatorze mille personnes de toutes classes, négociants, artisans et autres, trouvèrent refuge

(1) *Journal du Droit international*, CLUNET, Paris, 1917, p. 1570.

(2) *Journal du Droit international*, CLUNET, Paris, 1918, p. 441.

(3) *Revue générale de droit international public*, publiée par A. FAUCHILLE, tome XV, 1908,

(Baste) dans le bâtiment de la légation britannique à Téhéran et y restèrent plus d'une semaine, comme moyen de pression sur le gouvernement central, en vue de leur accorder une sorte de constitution (1).

D'après une dépêche de Téhéran au « Lokal Anzeiger » de Berlin, plus de cent personnes, des marchands pour la plupart, se seraient réfugiées dans la résidence d'été de l'ambassade de Turquie, malgré la volonté de l'ambassadeur (2).

D'après une dépêche de Téhéran au « Berliner Tagblatt » en date du 30 juin 1908, le Chah aurait même adressé au roi Edouard, une plainte au sujet de l'asile accordé par le représentant britannique à Téhéran, plainte à laquelle le roi aurait répondu en approuvant l'attitude de la légation de la Grande-Bretagne.

En même temps, Sir Edward Grey, Secrétaire d'Etat au Foreign Office, a fait à la Chambre des Communes la déclaration suivante : « Quelques personnes se sont réfugiées à la légation britannique, suivant l'usage du pays, dit le Ministre, et cela, joint au fait que le Chah avait posté des troupes dans le voisinage de la légation (procédure inconvenante contre laquelle l'Angleterre avait protesté), donna lieu à un échange de correspondance avec la Perse, car on ne pouvait laisser partir des réfugiés sans avoir obtenu des garanties définitives et sûres qu'ils seraient bien traités ».

(1) *A Guide to diplomatic Practice by the late Rt. Hon., Sir Ernest SATOW*, p. 202.

(2) *Journal des Débats* du 3 août 1908.

On n'a pas l'intention, disait le même Ministre à la séance du 7 juillet, de publier les documents sur les affaires de Perse, si, comme on l'espère, la question des réfugiés de la légation britannique est réglée de façon satisfaisante. « Je ne puis faire aucune nouvelle communication, sauf celle-ci que nous avons protesté contre le fait de poster des troupes autour de la légation. J'espère que l'affaire sera réglée de façon satisfaisante, mais elle n'est pas encore terminée. »

Le 9 juillet, questionné par les députés au sujet de l'attitude du Gouvernement dans les Affaires de Perse, Sir Edward Grey répondit : « Des excuses ont été demandées au Gouvernement persan, et je crois savoir que ces excuses n'auront pas été faites en termes satisfaisants, l'incident ne pourra être considéré comme clos ». Et comme un député, M. Dullon, insistait pour savoir combien de personnes avaient été mises à mort, si la torture avait été employée, et si le Gouvernement anglais avait protesté contre l'usage de tels procédés, le Ministre ajoutait qu'il s'abstiendrait de toute intervention dans les affaires intérieures de Perse : « Comme je l'ai déjà dit, nous avons demandé des garanties pour assurer aux réfugiés, à la légation britannique à Téhéran, la sécurité ou le traitement qui convient à leur situation. Je ne puis aller plus loin » (1).

D'après une dépêche de Téhéran, le « Journal des Débats » du 12 juillet 1908, annonce que le Ministre de la cour du

(1) Le *Journal des Débats* du 22 juin et du 2 juillet et 9 juillet 1908.

Sultan Ali Khan et Alaas Saltanek, Ministre des Affaires Étrangères, devaient se rendre à la légation britannique pour faire des excuses officielles, l'un au nom du Chah et l'autre au nom du Gouvernement, pour le manque de respect que l'on a manifesté envers le pavillon anglais, en postant des soldats aux abords de la légation.

Robin, dans la *Revue Générale de Droit International*, Tome xv, 1908, en citant ce cas ajoute : « Il est permis de se demander si le Gouvernement du Chah, en cédant aux exigences de l'Angleterre et en consentant à faire des excuses, n'a pas fait preuve d'une trop grande faiblesse et créé un précédent déplorable. Nous savons, en effet, qu'il est admis d'une manière générale qu'en cas d'asile, l'autorité locale a le droit d'entourer et de garder l'habitation de l'agent diplomatique qui sert de lieu de refuge, et de prendre au dehors toutes les mesures nécessaires pour s'opposer à toute évasion. Ces mesures, il est vrai, ne doivent jamais être de nature à constituer une offense pour le ministre étranger. Or, d'après une note du « Times » du 1^{er} juillet 1808, des actes d'insolence auraient été commis par les cosaques aux alentours de la légation. Seuls de tels actes, et non le simple fait « d'avoir posté des troupes aux abords de la légation » pourraient justifier l'attitude de l'Angleterre ».

Cette assertion de Robin est d'autant plus vraie qu'elle a été pratiquée même par l'Angleterre, à Londres. Ainsi, en 1896, un Chinois du nom de Sun Jet Sen, inculpé dans un complot tramé en Chine contre le vice-roi de Canton,

fut, alors qu'il passait à Londres devant l'ambassade chinoise, arrêté par deux domestiques de l'ambassadeur et entraîné de force à l'intérieur de l'hôtel, où, au mépris du principe constitutionnel anglais de l'*habeas corpus*, il fut détenu et séquestré ; le Gouvernement britannique fit surveiller les issues de l'ambassade, en plaçant en permanence devant elle des agents de police, et exigea la mise en liberté du prisonnier, qui lui fut accordée (1).

En ce temps, la Grande-Bretagne trouvait un intérêt à appuyer, en Iran, le parti constitutionnel contre le pouvoir du roi. La même année, le Chah étant vaincu par le soulèvement du peuple, il cherche refuge, avec un nombre assez considérable de ses partisans, à l'ambassade de Russie, d'où ils furent conduits, sous escorte, en dehors du pays. La Russie sympathisait manifestement avec le parti autoritaire dans le pays. Ce duel dura longtemps entre les deux pays, dont les représentants prenaient sous leur protection, à tour de rôle, le parti qui aspirait au pouvoir, jusqu'à ce qu'on aboutît à une entente définitive réglant la situation du pays pour l'avenir.

Sur ces entrefaites, lors de l'entrée d'un détachement de l'armée russe à Tabris, le Gouverneur général de la ville, le Prince Amanollah Mirza, un ancien officier de la brigade des cosaques, qui, en raison de ses opinions politiques, était bien mal vu par l'autorité russe, chercha asile au consulat de Grande-Bretagne en cette ville. Invité à en sortir, il se

(1) FAUCHILLE, *Droit international public*, tome III, partie I, p. 77.

suicida dans le bâtiment même du consulat, de crainte de tomber entre les mains de ses ennemis.

Les cas de personnes réfugiées dans les bâtiments de légations et de consulats, sont très nombreux en Iran, et l'examen de leurs situations montrent clairement que, sauf quelques exceptions, la raison qui avait poussé les représentants des puissances étrangères à accorder l'hospitalité de leurs bâtiments, n'avait rien de commun avec l'intérêt de l'humanité. Mais il faut ajouter aussi, que les représentants de la Grande-Bretagne offraient seulement l'hospitalité de leurs bâtiments aux réfugiés politiques et surtout aux libéraux du pays, tandis que la Russie avait le monopole des délinquants du droit commun et, même dans les cas où elle accordait l'asile aux réfugiés politiques, ce n'étaient que des réactionnaires et des satellites de la cour. Pour être juste, il faut avouer que cette situation était due aussi, en partie, à l'état de désordre où se trouvait le pays, à l'incurie du gouvernement local, et surtout au manque d'énergie de la part des souverains de la dynastie de Kadjar qui s'appuyaient surtout sur l'influence des cours étrangères. Il est même un peu exagéré de prétendre que dans tous les cas, c'est le calcul politique qui était en jeu, car il y a eu aussi des circonstances où, grâce à l'intervention et à l'accord du droit d'asile, quelques innocents ont été épargnés.

Les Etats-Unis d'Amérique ne reconnaissent pas légalement de tels privilèges d'après le droit international, et c'est toujours le principe admis de ce Gouvernement démo-

cratique de ne pas l'admettre dans les pays mêmes où le droit d'asile est pratiqué par tous les gouvernements d'après un long usage traditionnel, comme, par exemple, les pays de l'Amérique latine.

Dans le Traité entre les Etats-Unis et la Perse, conclu en 1856, il a été expressément stipulé, par l'article 7, que : « Les représentants diplomatiques, ou les consuls du Gouvernement des Etats-Unis, ne doivent protéger publiquement ou secrètement les sujets du Gouvernement de la Perse et ils ne doivent jamais se déroger aux principes posés par le présent traité ».

Dans une lettre que M. Gresham, Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères, a écrit, en date du 18 août 1894, à M. Tylor, Ministre des Etats-Unis à Téhéran : il est expressément stipulé que l'inviolabilité du domicile des représentants diplomatiques en Perse, ne doit s'étendre aux ressortissants de la Perse. Le Gouvernement des Etats-Unis ne prétend pas à un tel privilège et, à plus forte raison, ses agents diplomatiques et ses représentants sont positivement avertis de se tenir complètement à l'écart de telles interventions.

Dans une autre occasion, relative à l'asile accordé par un missionnaire américain, M. Haukes à Hamadan, à un juif, sujet persan, dont la maison était envahie par les agents de l'autorité locale, et l'asilé ayant été enlevé de force ; M. Gresham écrit à ce sujet : « Il est regrettable que cet acte ait été accompli à la seule raison d'une prétention insoutenable d'accorder refuge, par un ressortissant des Etats-

Unis, à un sujet persan. Mon Gouvernement n'accepte pas que ses agents officiels accordent l'asile aux sujets de la Perse (1). »

Dans une affaire très intéressante, concernant un certain sujet persan, du nom de Hadji Sayah, qui, d'abord sous la prétention d'être ressortissant des Etats-Unis, a pénétré dans la légation de Téhéran ; sa prétention ayant été refusée, le Ministre des Etats-Unis propose au Ministère des Affaires Etrangères de son pays, d'admettre cet individu à titre d'employé à la légation.

M. Gresham écrit, le 14 mai 1893, à M. Sperry, Ministre des Etats-Unis à Téhéran :

« La prétention de Hadji Seyah d'être sujet des Etats-Unis ayant été trouvée insoutenable, je ne vois aucune raison pour accorder l'asile à cet individu qui ne cherche notre protection que pour soutenir contre son gouvernement un procès civil, concernant une propriété privée. Pour son engagement au nombre du personnel de notre légation, j'y suis tout à fait opposé » (2).

Le dernier exemple de droit d'asile exercé en Perse, date de 1921, lorsque le nouveau Ministre de l'U.R.S.S. à Téhéran, M. Rotstein, offrit l'asile à un journaliste et à quelques autres ressortissants du Gouvernement de la Perse. D'ailleurs les individus n'avaient pas de sérieux griefs à reprocher à leur Gouvernement et ils ne s'étaient réfugiés à

(1) *A Digest of international law*, by J. S. MOOR, volume II, p. 755.

(2) *A Digest of International Law*, by John Basset MOOR, volume II, p. 780.

l'ambassade de Russie que pour des raisons purement pécuniaires. Mais devant la désapprobation générale, l'ambassadeur de Russie fut obligé de faire évacuer amiablement ses bâtiments, et l'entreprise échoua lamentablement (1).

Une preuve de plus que l'époque des interventions, sous n'importe quel prétexte, était déjà expirée.

Le Gouvernement de l'Iran, par l'abolition de la capitulation, le 10 mai 1928, a définitivement mis fin à toute ingérence étrangère dans les affaires intérieures du pays, et l'Iran de S. M. I. Reza Chah Pahlevi ne connaît plus le droit d'asile dans toute l'étendue de son puissant empire.

Parmi les exemples de réfugiés politiques, que l'honorable délégué du Gouvernement du Chili a cité à la 96^e session du Conseil de la Société des Nations, il fait mention d'un cas plaisant qu'il a relevé dans un manuel de droit international (2).

L'auteur du dit manuel, à son tour, a relevé ce cas dans la biographie de feu Sir Mortimer Durant, Ministre de Grande-Bretagne auprès du Chah de Perse.

Cet épisode se rapporte au règne de Nassreddin Shah, qui a vécu jusqu'en 1896. Voici la traduction de l'anecdote, telle qu'elle se trouve dans le texte anglais :

« Un jour, un eunuque royal vint en grande hâte à la
« légation, pour m'entretenir d'une affaire. Le message por-
« tait que les femmes du roi avaient pris ombrage de ce que

(1) ILTHAD, STARCH et le journal de l'Iran.

(2) *A Guide to Diplomatic Practice by the late Rt., H. Sir Ernest SATONE*, p. 202.

« Sa Majesté voulait se marier avec la sœur d'une de ses
« épouses. La nouvelle favorite était la fille d'un jardinier,
« que le voluptueux monarque avait aperçue dans un de
« ses jardins ; ayant été touché par ses charmes, il voulait
« l'épouser, à la grande indignation de la sœur même de
« la fillette, et contre la coutume matrimoniale du pays. Les
« autres épouses du monarque avaient pris parti, dans cette
« affaire, en envoyant un message comminatoire au roi et
« disant que, s'il n'abandonnait pas sa résolution, elles quit-
« teraient le palais royal pour chercher asile dans une lég-
« tion étrangère, qui sont des lieux de refuge pour des
« esclaves comme elles et pour des malheureux opprimés.

« Je me déclarai honoré de cette confiance et répondis
« que la légation était à leur disposition. En demandant
« quel serait le nombre des réfugiées éventuelles, je fus sur-
« pris d'apprendre qu'il s'agirait de trois cents femmes en
« tout. Je répondis que la légation ne pouvait contenir un
« nombre si considérable, mais l'eunuque, avec un geste
« de la main, me montra la pelouse et ajouta qu'une tente
« pouvait amplement suffire à toutes, et que comme nour-
« riture, quelques moutons et du pain suffiraient.

« Sur quoi l'eunuque s'éloigna rapidement au galop et
« revint deux heures plus tard. Entre temps, la tente avait
« été dressée sur la pelouse, des moutons avaient été ache-
« tés, ainsi que le contenu entier de la boutique d'un bou-
« langer. L'eunuque déclara que les dispositions prises
« étaient excellentes, que le Chah était furieux et que les

« dames étaient actuellement en train de monter dans les
« voitures.

« De nouveau il s'éloigna au galop et nous attendîmes
« l'arrivée des réfugiées avec le plus vif intérêt, quand l'e-
« nuque apparut de nouveau dans un tourbillon de pous-
« sière et cria de loin, tout excité : Le Chah a enfin cédé, les
« dames sont descendues de leurs voitures et vous envoient
« leurs remerciements et leur gratitude ».

Cette anecdote, telle qu'elle est traduite, figure à titre de document diplomatique dans un livre sérieux, et l'honorable délégué du Chili l'a lu gravement dans sa plaidoirie en faveur du droit d'asile, devant le Conseil de la Société des Nations.

L'auteur du livre affirme qu'il a extrait ce cas curieux de la biographie de Sir Mortimer Durant, Ministre britannique à la cour de Téhéran. Je n'ai pas pu mettre personnellement la main sur le livre de Sir Mortimer Durant, qui a été, selon ses contemporains, un diplomate de grand talent et ayant une connaissance approfondie des questions d'Orient en général et de Perse en particulier. Mais, d'après les renseignements que j'ai recueillis et selon toutes les apparences, cette histoire est dénuée de fondement. Il est fort possible que c'est par un trait d'humour qu'il a publié ce récit, car on voit souvent les Anglais, dans leurs écrits, mêler les questions sérieuses aux choses les plus badines.

Cette histoire, quoique fort amusante, n'est pas véridique ; elle n'est connue et n'est citée par aucun des chronologistes du pays, il y a plus de vingt motifs pour la réfuter

irrémédiablement. Il faut prendre en considération que cette histoire se rapporte à la personne de Nassered Oine Shah, auprès duquel Sir Mortimer était accrédité. Ce roi, réputé par sa cruauté et son ignominie, était d'une faiblesse excessive envers les Uléma qui avaient une influence bien marquée sous son règne. C'était grâce à l'intervention de ces derniers, qu'il fut obligé de résilier le contrat de la régie du tabac qu'il avait octroyé aux Anglais.

Or, dans cette période de fanatisme et à l'apogée du cléricalisme en Perse, un roi même n'osait pas commettre l'inceste, crime puni de mort par la loi chiite.

D'autre part, à cette époque et même après, jamais une femme ne pouvait se permettre de mettre le pied dans la maison d'un étranger, surtout dans une légation.

Une particularité que M. Mortimer n'a pas bien étudiée et qui est bien connue de tous ceux qui ont voyagé en Orient ou ont lu des ouvrages sur les mœurs des femmes musulmanes, c'est que jamais il n'a existé une harmonie complète et une communauté d'intérêts entre les habitantes d'un même harem. Il y avait toujours, au contraire, une rivalité intense et une animosité déclarées parmi les épouses d'un monarque.

On n'a jamais relevé un cas, comme celui que Sir Mortimer vient de nous conter, trois cents épouses formant une sorte de syndicat pour une cause qui, au fond, leur devait être complètement indifférente. Si ces pauvres femmes avaient la faculté de sortir librement de leur prison royale et pouvaient se réfugier impunément dans les légations

étrangères, Sir Mortimer aurait eu plus de cas à relater dans sa biographie et il aurait reçu certainement la visite réelle d'une dame persane, alors qu'il était obligé de se contenter de l'entretien d'un eunuque. Mais hélas ! ces malheureuses étaient surveillées de très près par une centaine d'eunuques et de mouchards qui épiaient soigneusement le moindre de leurs mouvements. Une parole imprudente, un geste suspect, pouvaient causer la mort d'une pauvre créature, qui disparaissait sans qu'aucune personne puisse s'informer de son sort. D'ailleurs la religion de l'Islam défend catégoriquement à des femmes de mettre le pied chez un homme étranger et, dans ces conditions, jamais aucune femme n'aurait osé enfreindre impunément une telle règle, unanimement observée par toutes.

Pour ceux qui ont quelques notions des coutumes et des habitudes des rois fainéants de la dynastie disparue de Khadjar, il est bien claire qu'une telle situation ne pouvait jamais se produire : les préparatifs du voyage, les allées et venues de l'eunuque au galop ne pouvaient rester inaperçus et jamais un potentat oriental n'aurait permis à ses femmes d'aller se plaindre de lui à un représentant d'une puissance étrangère. Ou bien, comme je viens de l'affirmer, feu Sir Mortimer raconte cette histoire comme une plaisanterie, ou bien, lui-même a été l'objet d'un plaisant mystificateur. Dans les temps passés, nous avons eu des exemples de cas d'asile qui sont encore plus ridicules, mais jamais le droit d'asile diplomatique n'a été étendu aux femmes dans les pays musulmans.

CHAPITRE VIII

L'ÉVOLUTION DU DROIT D'ASILE DANS LES PAYS DE L'AMÉRIQUE LATINE

Nous avons vu l'évolution du droit d'asile dans l'autre partie du monde ; ce qui au début n'était qu'un privilège, est devenu un usage contesté dans la plupart des cas et en voie de disparaître. Mais l'état de choses est tout autre dans les pays de l'Amérique latine.

Dans ces pays, on est parvenu à formuler ce droit et à le traduire par des législations formelles, qui ont été incorporées pour ainsi dire au droit des gens. Mais, même dans les cas où les pays de l'Amérique latine n'étaient pas liés par des conventions, comme c'est le cas maintenant, le droit d'asile, selon une ancienne tradition, était pratiqué et respecté par eux. Il n'est pas à nier que ce n'était pas toujours sans contestation que ce droit était accordé mais, en général, on était plus favorable au droit d'asile dans les pays de l'Amérique latine qu'en Europe. Il existe une différence d'opinion, quant à l'origine de cette tradition, entre les internationalistes des deux continents ; les uns la voient dans le caractère hospitalier et les sentiments élevés de ces

peuples : les autres l'attribuent plus à la fréquence des révolutions et des changements de gouvernement dans ces pays, qui ont pour cause l'oppression des classes vaincues. Sans vouloir prendre parti dans cette controverse et fixer l'origine de ce droit, nous pouvons constater qu'il a abouti à une série de conventions scrupuleusement respectées par les pays signataires.

Les premières conférences ont eu lieu à Lima, et les circonstances qui ont donné raison à cette convocation sont les suivantes :

Au mois de mai 1865, le général Conséco avait dû chercher asile dans la maison de M. Robinson, ministre des Etats-Unis d'Amérique à Lima. De graves difficultés ayant été soulevées à cet égard, le corps diplomatique étranger, accrédité auprès du Gouvernement péruvien, s'était réuni et avait arrêté les points suivants :

« Le corps diplomatique adopte et considère comme très prudentes les instructions données au ministre du Brésil par son Gouvernement, desquelles il résulte que l'asile doit être accordé avec la plus grande réserve, et qu'il doit être circonscrit pour un temps exclusivement indispensable pour que les réfugiés puissent se mettre en sûreté d'une autre manière, l'agent diplomatique devant du reste faire son possible pour obtenir ce résultat » (1).

Indépendamment des limites au droit d'asile émanant des instructions des gouvernements qui ont accrédité des agents

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *Traité du Dr. Int. pub.*, p. 318.

diplomatiques dans le pays auquel le réfugié appartient, ou stipulé dans les traités, il y a encore des limites que la prudence de l'agent diplomatique doit lui conseiller.

A la suite de la révolution du 6 novembre de la même année, le général D. Manuel-Ignacio Vivanco et MM. Pédéro-José Caldéron, George Loaysa et Pedro-José Carillo, qui avaient appartenu comme ministres à l'administration du général Pezet, avaient cherché asile à la légation de France, et y étaient restés sans que le gouvernement eût connaissance officielle de ce fait.

La Cour centrale avait décrété leur arrestation, le 19 décembre. Le Consul de France, M. Vion, chargé par intérim des affaires de la légation, avait été invité à les livrer et avait répondu par un refus péremptoire, en l'accentuant par cette considération que, s'il est vrai que la doctrine de l'asile ait quelquefois eu, en Amérique, une application exagérée, les avantages qui en étaient résultés avaient compensé amplement une faute inspirée seulement par le sentiment de l'humanité (1).

Le Consul de France en avait, du reste, référé à son Gouvernement et M. Drauyn-de-Lhuys, qui était alors Ministre des Affaires Etrangères de l'empereur Napoléon III, lui avait donné raison. Dans sa réponse, M. Drauyn-de-Lhuys avait déclaré que le droit d'asile était trop conforme aux sentiments d'humanité, pour que la France consente à l'abdiquer, qu'il fallait seulement chercher à faciliter l'éloigne-

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, 1881, pp. 80-81.

ment du pays à des hommes qui ne pourraient y rester sans péril pour leur personne et pour le pays lui-même. Il rappelait le souvenir de l'accord de mai 1865, pour en conclure que la pratique d'asile constituait, en Amérique, une immunité universellement admise dans les usages diplomatiques, pourvu qu'il reste enfermé dans les limites que la prudence et la loyauté prescrivent naturellement aux agents étrangers. A cette occasion, il faisait remarquer qu'à cet accord avaient participé non seulement les représentants de l'Europe, mais en grande majorité les agents des Etats américains, puisque les Ministres des Etats-Unis d'Amérique, du Brésil, de Bolivie, de Guatémala, s'étaient associés aux opinions consignées dans l'acte du corps diplomatique du 19 mai. M. Vion avait donc été pleinement autorisé à profiter de ce projet dont l'existence venait d'être sanctionnée par des déclarations si récentes. En ce qui concernait l'invitation d'avoir à livrer les personnages dont il était question, M. Drouyn-de-Lhuys avait ajouté que le refus de M. Vion était d'autant plus fondé que, ni les usages, ni les traités ne permettaient à l'agent diplomatique d'effectuer une semblable extradition en vertu de son autorité propre, sans avoir préalablement communiqué pareille demande à son gouvernement, et sans avoir reçu de lui des instructions spéciales. En communiquant au Ministre des relations extérieures du Pérou cette réponse de M. Drouyn-de-Lhuys, M. de Lesseps, chargé des affaires de France, avait insisté sur l'avantage qu'il y aurait de fixer d'une manière définitive la doctrine à cet égard, et de signer un accord qui éta-

blirait la pratique de ce droit « Sud-américain », afin de conjurer, dans l'avenir, les difficultés et les erreurs.

Il avait invité, en conséquence, le Ministre des relations extérieures du Pérou, en sa qualité de Président-né du corps diplomatique, à réunir et à lui proposer l'examen de la question. La proposition de M. de Lesseps avait été faite le 24 avril 1866 ; la réunion du corps diplomatique eut lieu le 15 janvier 1867.

A cette séance, présidée par M. Pacheco, Ministre des relations extérieures du Pérou, assistèrent les agents diplomatiques d'Angleterre, de Bolivie, du Brésil, du Chili, d'Italie et de France. M. Pacheco, qui soutenait l'opinion tout à fait contraire du droit d'asile, exposa la raison de l'invitation et le fait que, sous le couvert de l'humanité, cet usage s'était introduit au Pérou et dans les autres pays de l'Amérique espagnole. La conclusion de son discours était qu'il fallait en revenir au droit commun, c'est-à-dire abolir le droit d'asile. Le Ministre des Etats-Unis d'Amérique avait envoyé son opinion par écrit, mais tel n'était pas l'objet de la réunion.

Dans la pensée du Ministre de France, le corps diplomatique devait être appelé à discuter sur des règles à poser, en droit d'asile, et non pas sur son abolition. M. de Lesseps proposa qu'on devait au moins en référer aux Gouvernements respectifs. Devant cette déclaration, la conférence fut ajournée et les agents diplomatiques se retirèrent sans avoir rien décidé. Quant à l'opinion du Ministre des Etats-Unis envoyée par écrit, elle se résuma ainsi :

Le Pérou est admis à tous les droits et privilèges d'une nation chrétienne ; comme tel, il doit donc être placé dans les conditions des Etats-Unis d'Amérique, de l'Angleterre, de la France et des autres nations chrétiennes. Or, chez ces nations, la doctrine de l'asile ne peut être dûment soutenue, à moins qu'il ne s'agisse d'arracher des personnes à la violence de la populace. Le Ministre des Etats-Unis déclarait donc que dès qu'une accusation légale, pour délit politique ou non, était formée contre un individu, il considérerait comme un devoir pour l'agent diplomatique dans la légation duquel le réfugié avait cherché asile, de le livrer aux autorités locales qui demandaient son arrestation. M. Hevey citait à l'appui de son opinion Wheaton, Woolsey, Polson ; il rappelait que telle a toujours été la pratique suivie aux Etats-Unis d'Amérique, et il terminait en disant que, tant qu'il aurait l'honneur de représenter son pays à Lima, il ne réclamait du Pérou aucun droit que son Gouvernement n'accorderait pas au représentant péruvien à Washington.

La séance brusquement levée du 15 janvier 1867 fut suivie d'entrevues et de démarches, au cours desquelles s'accrut de plus en plus la volonté du corps diplomatique de ne pas accepter la proposition faite par le Gouvernement péruvien, d'abolir l'asile dans les légations, et de la part du Ministre des relations du Pérou, d'arriver à obtenir cette suppression.

Le 29 janvier 1867 eut de nouveau lieu une réunion de représentants diplomatiques accrédités, au cours de laquelle

on exposa, de part et d'autre, de forts arguments juridiques pour l'abandon ou la réglementation du droit d'asile. Dans cette assemblée, le représentant des Etats-Unis soutenait que dans son pays, en France, en Angleterre, on ne discutait plus sur la question du droit d'asile et il ajouta que, d'après un principe d'équité élémentaire, on ne doit pas exiger en sa faveur ce que l'on n'accorde pas aux autres (1).

Mais quelques représentants de l'Amérique se montrèrent favorables à la réglementation de l'asile, afin d'éviter les abus. Le Ministre des Affaires Etrangères du Pérou, M. Pacheco, présenta un mémorandum où il combattit le droit d'asile et prouva qu'il n'a aucune base coutumière ou autre (2). Le résultat de cette conférence, comme on peut le supposer, fut négatif.

Une affirmation nouvelle de la tendance qui existe en Amérique latine de sanctionner l'asile diplomatique est fournie par la Convention de Monténuevo de 1889, conclue entre la République Argentine, la Bolivie, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Le Pérou s'était prononcé contre ce privilège aux conférences de Lima. L'article 17 de cette convention décrète que le droit d'asile des missions diplomatiques sera respecté en ce qui concerne les délinquants politiques.

(1) Cette discussion se trouve complètement analysée dans le *Cours de Droit diplomatique* de PRADIER-FODÉRE, 1881, pp. 86 et suiv

(2) TOBAR Y BORGONO, p. 271.

Voici les articles de ce traité qui se réfèrent au droit d'asile (1) .

Traité concernant l'union des Etats sud-américains en matière du droit pénal international ; signé à Montevideo le 23 janvier 1889.

TITRE II DE L'ASILE

« ART. 15. — Aucun délinquant asilé dans le territoire
« d'un Etat ne pourra être remis aux autorités d'un autre
« Etat sans s'en tenir aux règles de l'extradition.

« ART. 16. — L'asile est inviolable pour ceux qui sont
« poursuivis pour des délits politiques, mais la Nation de
« refuge a le devoir d'empêcher que les asilés réalisent
« dans son territoire des actes qui puissent mettre en dan-
« ger la paix publique de la Nation contre laquelle ils ont
« commis le délit.

« ART. 17. — Le coupable de délits communs qui se réfugie-
« rait dans une Légation devra être remis par le chef de
« celle-ci aux autorités locales ; moyennant l'intervention
« du Ministère des Affaires étrangères, s'il ne fait pas la
« remise spontanément.

« Ledit asile sera respecté pour ceux qui sont poursuivis
« pour des délits politiques ; mais le chef de la Légation est
« obligé de porter immédiatement le fait à la connaissance
« du Gouvernement de l'Etat auprès duquel il est accrédité ;
« celui-ci pourra exiger que le poursuivi soit mis hors du
« territoire national, dans le plus bref délai.

« Le chef de la Légation pourra exiger, à son tour, les
« garanties nécessaires pour que le réfugié sorte du terri-

(1) *Código penal* par E. J. DE ARÉCHAYER, Montevideo.

« toire national, ceci en respectant l'inviolabilité de sa
« personne.

« Le principe même s'observera pour les asilés dans les
« bateaux de guerre mouillés dans les eaux territoriales
« d'un Etat.

« ART. 18. — Ne seront pas compris dans la règle établie
« dans l'art. 15, les déserteurs de la marine de guerre
« mouillée dans les eaux territoriales d'un Etat.

« Ces déserteurs, sans distinction de nationalité, devront
« être remis par l'autorité locale, à demande de la Légation,
« ou à défaut de celle-ci, de l'agent consulaire respectif,
« moyennant la preuve de l'identité de la personne ».



L'Uruguay a incorporé en outre dans son Code pénal la prérogative de l'asile politique pour les missions diplomatiques à condition d'en référer au Gouvernement de l'Etat auprès duquel les missions se trouvent accréditées et avec l'obligation de consentir à la déportation des réfugiés à l'étranger.

Mais le pacte le plus important à cet effet est celui conclu en février 1928 à La Havane entre les 21 Etats américains (1).

Cette Convention est signée par les Représentants des Etats suivants : Pérou, Uruguay, Panama, Equateur, Mexique, Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivie, Venezuela, Colombie, Honduras, Costa-Rica, Chili, Brésil, Argentine, Paraguay, Haïti, République Dominicaine, Cuba. Les Etats-

(1) Le recueil des traités publié par le Secrétariat de la S. D. N. (volume 132, p. 324).

Unis d'Amérique en signant la présente convention font une réserve expresse, en faisant constater que les Etats-Unis ne reconnaissent pas et ne signent pas la doctrine nommée « droit d'asile », comme partie du Droit international. Voici ce pacte dans ses grandes lignes :

« ART. 1. — Il n'est pas permis aux Etats de donner asile
« dans les légations, navires de guerre, campements ou
« aéronefs militaires, aux personnes accusées ou condam-
« nées pour délits communs, ni aux déserteurs de terre ou
« de mer.

« donner asile dans les légations, navires de guerre, campe-
« ments ou aéronefs militaires, aux personnes accusées ou
« condamnées pour délits communs, ni aux déserteurs de
« terre ou de mer.

« Les personnes accusées ou condamnées pour délits
« communs qui se réfugient dans l'un des endroits signa-
« lés dans le paragraphe précédent devront être remises
« aussitôt que l'exigera le gouvernement local.

« Si les susdites personnes se réfugient sur le territoire
« étranger, leur remise sera faite par voie d'extradition et
« seulement dans les cas et dans la forme établis par les
« traités et conventions respectifs ou par la constitution et
« les lois du pays de refuge.

ART. 2. — L'asile des criminels politiques dans les légations, sur les navires de guerre, dans les campements ou sur les aéronefs militaires sera respecté dans la mesure dans laquelle, comme un droit ou par tolérance humanitaire l'admettraient la coutume, les conventions ou les lois du pays de refuge et d'accord avec les dispositions suivantes :

« *Premièrement* : L'asile ne pourra être accordé sauf dans
« les cas d'urgence et pour le temps strictement indispen-

« sable pour que le réfugié se mette en sûreté d'une autre
« manière.

« *Deuxièmement* : L'agent diplomatique, le chef du vais-
« seau de guerre, du campement, ou de l'aéronef militaire,
« immédiatement après avoir accordé l'asile, le communi-
« quera au ministère des Relations extérieures de l'Etat du
« réfugié, ou à l'autorité administrative de l'endroit si le
« fait était arrivé hors de la capitale.

« *Troisièmement* : Le gouvernement de l'Etat pourra
« exiger que le réfugié soit mis hors du territoire national
« dans le plus bref délai possible ; et l'agent diplomatique
« du pays qui aurait accordé l'asile pourra, à son tour,
« exiger les garanties nécessaires pour que le réfugié sorte
« du pays, l'inviolabilité de sa personne étant respectée.

« *Quatrièmement* : Les réfugiés ne pourront être débar-
« qués sur aucun point du territoire national, ni dans un
« endroit trop rapproché de celui-ci.

« *Cinquièmement* : Pendant que dure l'asile, il ne sera
« pas permis aux réfugiés de faire des actes contraires à la
« tranquillité publique.

« *Sixtièmement* : Les Etats ne sont pas obligés de payer
« les dépenses pour celui auquel ils accordent l'asile.

« ART. 3. — La présente convention n'affecte pas les
« engagements acquis antérieurement par les Parties con-
« tractantes en vertu d'accords internationaux.

« ART. 4. — La présente convention après avoir été signée,
« sera soumise aux ratifications des Etats signataires. Le
« Gouvernement de Cuba est chargé d'envoyer des copies
« légalisées authentiques aux gouvernements pour leur rati-
« fication. L'instrument de la ratification sera déposé aux
« archives de l'Union Panaméricaine à Washington, qui
« notifiera de ce dépôt les gouvernements signataires ; cette
« notification aura force d'échange de ratifications. Cette
« convention restera ouverte à l'adhésion des Etats non
« signataires.

« En foi de quoi les plénipotentiaires nommés signent la
« présente convention en espagnol, en anglais, en français
« et en portugais, à La Havane, le 20 février 1928 ».

Albertini cite comme exemple d'asile un fait qui eut lieu à Lima en 1849, où un chef révolutionnaire péruvien chercha refuge à la Légation des Etats-Unis. Cela occasionna un long échange de communiqués entre le Gouvernement du Pérou et le chef de la Légation américaine, M. Clay ; en définitive ce diplomate reconnut le droit que le Gouvernement avait, d'exiger que le réfugié quittât sur-le-champ le pays ou de le soumettre à un jugement, conformément aux lois en vigueur (1).

En 1851, la Légation des Etats-Unis à Santiago-de-Chili donna l'asile, mais cette fois, le Gouvernement des Etats-Unis déclara que, si le Gouvernement du Chili méconnaissait le droit d'asile, reconnu néanmoins par lui antérieurement, la Légation américaine devrait déclarer aux réfugiés qu'elle ne pourrait continuer à leur donner asile (2).

Au mois de juillet 1908, le Président du Paraguay, M. Ferreira et les ministres, furent obligés de démissionner à la suite d'une révolte ; ils se réfugièrent à la Légation argentine à Assomption. Le ministre, M. Martinez Campos, obtint la permission que M. Ferreira quittât le pays (3).

En 1904, au Guatemala, un prisonnier échappant à ses gardiens, pénétra dans la Légation du Mexique ; il fut

(1) ALBERTINI, *op. cit.*, 2^e partie. chap. V.

(2) ALVAREZ, *op. cit.*, p. 77.

(3) TOBAR Y BORGONO, p. 285.

repris par les soldats qui l'accompagnaient : le Ministre mexicain protesta et obtint du Gouvernement du Guatemala, l'expression de regrets et la punition des auteurs de l'incident (1)

En 1905, la Légation des Etats-Unis à Haïti accorda asile à un citoyen américain de Port-au-Prince, le sieur Camear, qui alléguait que sa liberté personnelle était en danger ; mais la Sécurité d'Etat blâma cet acte de son ministre, en remarquant que pour accorder asile, il ne suffit pas de s'en rapporter aux allégations de celui qui le demande, mais qu'il faut des preuves évidentes que la vie de l'intéressé est menacée d'un péril imminent (2).

Il a été décidé, en 1911, dans les rapports de la République argentine et du Paraguay, que l'asile politique dans les légations peut-être en certains cas accordé, mais non offert (3).

C'était, on l'a vu, non pas une réglementation, mais une abolition complète du droit d'asile que le Gouvernement péruvien et le représentant des Etats-Unis avaient voulue en 1867 aux Conférences de Lima.

Quarante et un ans plus tard, en 1908, dans la République d'Haïti, à la suite du refuge de nombreux révolutionnaires haïtiens dans les consulats et les légations étrangers, plusieurs gouvernements américains et européens ont, sans abolir résolument l'asile politique, restreint singulièrement sa portée. Les Etats-Unis, la République de Cuba, le Mexi-

(1) FAUCHILLE, *Droit intern. public*, tome III, 1^{re} partie, p. 77.

(2) FAUCHILLE, *Droit intern. public*, tome III, 1^{re} partie, p. 83.

(3) *Id.*, p. 83.

que la Grande-Bretagne et la France, en ce qui concerne seulement ses consulats, ont en effet décidé de supprimer l'asile diplomatique pour les sujets haïtiens, en ne laissant plus subsister au point de vue politique que l'asile pour leurs nationaux et les autres étrangers.

En dépit de la décision prise en 1908 par le Gouvernement de Haïti, M. Sam, craignant pour sa vie, se réfugia au mois de juillet 1915 avec sa famille à la Légation de France ; mais la population furieuse des massacres que le Président avait ordonnés, parvint à pénétrer dans la légation française et à enlever M. Sam, qu'elle mit immédiatement à mort (1).

Dans la Conférence panaméricaine qui a eu lieu à Montevideo au mois de décembre 3-26, 1933, la question du droit d'asile a été discutée encore et a abouti à une convention signée par les Etats qui avaient adhéré à la convention de 1928. Les articles de cette convention, au nombre de neuf, se réfèrent plutôt à la procédure qu'à l'adoption des règles nouvelles (2).

(1) FAUCHILLE, *Droit intern. public*, tome III, 1^{re} partie, p. 83.

(2) International Conference of American States Montevideo-Uruguay.

CHAPITRE IX.

PROJET DE CONVENTION SUR LE DROIT D'ASILE PAR LA REPUBLIQUE ARGENTINE

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que c'était d'après l'usage et les coutumes et dans un but humanitaire qu'au début le droit d'asile a été consacré en Amérique latine ; c'est plus tard que les conventions lui ont donné une base juridique. La fréquence des révolutions et le changement presque périodique des gouvernements de certains de ces pays ont été pour beaucoup dans le fait que le droit d'asile a été regardé et admis comme un principe de droit international. D'autre part, la différence de vues créée pour l'octroi du droit d'asile aux réfugiés espagnols à Madrid, qui a été la cause d'une polémique qui se continue encore, n'a pas été étrangère aux démarches que vient de faire récemment le Gouvernement de la République Argentine en vue de convoquer des pays de l'Amérique latine à une conférence.

M. Saavedra Lamas, Ministre des Affaires Etrangères, a remis à tous les chefs des missions diplomatiques un projet de réglementation du droit d'asile, afin qu'il soit soumis à l'examen de leurs gouvernements respectifs. Ce projet prévoit l'octroi du bénéfice du droit d'asile à toute personne, pour des motifs politiques, à l'exclusion des délits de droit commun, dans les Ambassades, les Légations, à bord des navires de guerre et d'avions militaires. Des garanties seraient données pour que les asilés puissent sortir du pays. Par contre, sous la responsabilité de la nation hospitalière, ils ne pourraient se livrer à aucun acte susceptible de troubler la tranquillité publique. Une fois passés à l'étranger, les réfugiés pourraient quitter le pays qui les aura accueillis, à condition de ne pas retourner dans leur pays d'origine. La préface du projet de convention est ainsi conçue :

« Les Gouvernements de... pénétrés du besoin de fixer les règles qu'ils doivent observer dans leurs relations mutuelles pour la concession de l'asile politique, tenant compte des instruments approuvés à ce propos à Montevideo, en février 1889, à l'occasion de la conclusion du Traité de droit pénal international au Congrès sud-américain de droit international privé ; des dispositions établies dans le projet de convention, numéro 10, approuvé en mars 1927, à Rio-de-Janeiro par les commissions internationales de jurisconsultes américains ; de la Convention approuvée par la Sixième Conférence Internationale Américaine, réunie à La Havane en janvier-février 1928, et des modifications apportées à son texte par la Septième Conférence Internationale Américaine réunie à Montevideo en décembre 1933 ; et afin d'harmoniser les divers traités en vigueur avec la pratique suivie en ce qui concerne le droit d'asile et la condition juridique des

émigrés politiques ; ont décidé de conclure la présente convention et à cet effet ont nommé leurs plénipotentiaires...»

La Chancellerie du Ministère des Affaires Etrangères de la République Argentine a cru nécessaire, pour l'édification des Gouvernements de l'Amérique latine, de présenter ce projet sous la forme d'une brochure de 53 pages contenant même les opinions de différents internationalistes, ainsi qu'une série d'exemples où le droit d'asile a été accordé presque dans toutes les parties du monde.

Le point de vue du Gouvernement de la République d'Argentine est bien mis au jour dans la note suivante, remise aux Représentants diplomatiques étrangers à Buenos-Aires.

« Buenos-Aires, le 27 juillet 1937.

« MONSIEUR L'AMBASSADEUR,

« D'accord avec la tradition de la politique internationale
« argentine, déjà définie en 1889 par notre délégué, le
« D^r Roque Saenz Pena, au sein du Congrès Sud-américain
« de Droit International Privé, réuni à Montevideo, cette
« Chancellerie a préparé le projet ci-joint relatif à la pra-
« tique de l'asile interne et externe. L'expérience acquise
« au cours de la lutte espagnole actuelle, engage à coor-
« donner et à améliorer les instruments internationaux
« déjà existants, approuvés par le congrès mentionné plus
« haut et par les conférences panaméricaines de La Havane,
« en 1928, et de Montevideo en 1933.

« En demandant à V. E. de bien vouloir requérir l'opi-
« nion du Gouvernement qu'elle représente dignement,

« concernant ce projet, la Chancellerie Argentine le fait
 « dans la conviction que la communauté internationale a
 « atteint un degré de conscience juridique capable de ren-
 « dre viable un instrument de cette nature. Tous les efforts
 « faits depuis la première Conférence de La Haye, en 1899,
 « pour humaniser la guerre, le prouvent ainsi, et mainte-
 « nant, le témoigne également, dans la lutte qui déchire
 « la nation espagnole, l'action réalisée par la France et la
 « Grande-Bretagne, s'efforçant de sauver le plus grand
 « nombre de vies, au moyen de l'évacuation de Bilbao,
 « sous l'influence d'un instinct irrépressible.

« Ce conflit a ému de telle manière l'opinion du monde
 « que déjà en octobre 1936, les gouvernements des deux
 « nations mentionnées, s'estimaient dans le devoir de
 « s'adresser au Gouvernement Argentin pour lui demander
 « d'unir ses efforts aux leurs, afin de sauvegarder des
 « citoyens espagnols détenus dans les prisons de la mère
 « patrie.

« Pour protéger leurs vies menacées par les foules exci-
 « tées, beaucoup d'hommes, non seulement espagnols,
 « mais aussi d'autres nationalités, frappèrent aux portes des
 « missions étrangères accréditées dans Madrid. Et quelles
 « que fussent les opinions de leurs gouvernements respec-
 « tifs concernant la pratique de l'asile, presque toutes les
 « ambassades et les légations écoutèrent la demande qui
 « leur était adressée. Parmi les européennes, le firent ainsi,
 « les représentants diplomatiques de Belgique, de Finlande,
 « de France, de Norvège, des Pays-Bas, de Pologne, de
 « Roumanie et de Turquie. Parmi les américaines, celles
 « d'Argentine, de Cuba, du Chili, de Haïti, du Mexique, de
 « Bolivie, de Panama, du Pérou, de la République Domini-
 « caine. Même la Légation de Chine, avant d'abandonner
 « la capitale espagnole, fit des démarches et obtint l'éva-
 « cuation des quelques réfugiés qui avaient cherché asile
 « chez elle.

« Il ne pouvait en être autrement. Les idées concernant
« la pratique de l'asile peuvent varier selon l'opinion mani-
« festée dans leurs caractères différentiels par les auteurs
« de droit international. Mais les sentiments qui, depuis
« l'antiquité la plus reculée donnèrent origine à l'établisse-
« ment de lieux de refuge pour celui qui est poursuivi,
« restent durables et immuables. Que l'asile, indispensable
« dans la tourmente des luttes politiques, soit ou non fondé
« sur une extension de la souveraineté des nations ou sur
« l'idée de l'extraterritorialité des navires de guerre ou sur
« celle des immunités diplomatiques, la vérité est que la
« satisfaction pratique de la noble impulsion qui l'inspire
« s'impose. Il s'agit de sauver des vies en présence de dan-
« gers imminents, et la communauté internationale ne peut
« laisser de répondre à un devoir humanitaire, d'autant
« plus intense que se trouve plus attristé son esprit en
« contemplant une lutte qui saigne une nation.

« Parmi les Gouvernemens de l'Europe et dans l'opinion
« de nombreux auteurs de traités, des résistances avaient
« cependant été maintenues pour l'acceptation du droit
« d'asile, démontrant ainsi la lenteur avec laquelle, dans
« certains cas, la reconnaissance d'une nécessité légitime
« réalise son évolution pour être convertie en règle juridi-
« que. Cependant, tout encourage à penser que l'on a
« avancé dans le vif désir de ceux qui, comme nous, ont
« foi dans le perfectionnement du droit. Sous l'influence
« de circonstances qui l'imposent, son application acciden-
« telle dans certains cas, mais réitérée dans d'autres, doit
« aboutir à sa consécration. Il suffirait pour le démontrer,
« de rappeler la répétition des faits répandus dans toutes
« les œuvres de droit international, qui se sont produits
« depuis le fameux asile donné, en 1726, au duc de Riperrdà,
« à l'Ambassade Britannique à Madrid, et qui arriva à com-
« promettre les relations de Grande-Bretagne avec l'Espa-
« gne. L'attitude de ses représentants en Grèce, en 1867,

« lors de la persécution des israélites, sera toujours un
 « honneur pour l'Angleterre. En 1870, l'hospitalité de la
 « Légation Britannique fut exercée au Guatémala et à
 « Saint-Domingue en 1873. Dans le courant de la même
 « année, le cas du refuge accordé au maréchal Serrano par
 « Layard, Ministre de Grande-Bretagne à Madrid, se fit
 « également célèbre.

« En 1895, il fut exercé à Constantinople en faveur du
 « politique ture Saïd Pacha. Au cours de la discussion sus-
 « citée au Parlement Britannique en 1849, à cause des réfu-
 « giés de Hongrie, il fut dit : « Les lois de l'hospitalité, les
 « sentiments d'humanité et les principes de liberté et d'in-
 « dépendance des Etats, exigent qu'un gouvernement
 « livrant un persécuté politique, doit être universellement
 « stigmatisé comme dégradant et étranger à l'honneur. »

« D'accord avec ces sentiments que, à force de gravité,
 « l'on peut supposer générateurs de principes, l'Allemagne
 « exerça l'asile au Guatémala en 1830. Le Danemark le fit
 « en Espagne en 1841 en faveur du duc de Sotomayor et
 « quand celui-ci fut Ministre des Affaires Etrangères en
 « 1848, il reconnut l'usage du droit d'asile à condition que
 « les réfugiés ne continuassent pas à conspirer dans les
 « légations.

« L'Espagne est précisément la nation européenne dans
 « laquelle et pour laquelle ce droit a été davantage exercé.
 « Rappelons son attitude au Chili en 1891, conjointement
 « avec l'Argentine, à l'occasion de la révolution contre
 « Balmaceda, et, en 1933, lorsqu'elle protégea le Président
 « Alessandri. En 1935, la même Espagne exerça l'asile
 « dans la République de Vénézuéla. La France le fit au
 « Chili en 1858. En 1865 le Ministre de France accrédité au
 « Pérou se refusa à livrer des réfugiés et cette conduite fut
 « approuvée par son gouvernement dans une note disant :

« Le droit d'asile est trop fermement ancré dans les
 « sentiments d'humanité, pour que la France consente à

« en abdiquer. Il est seulement nécessaire, dans ce cas, de
« faciliter l'éloignement du pays à ces hommes politiques
« qui ne pourraient pas rester sans danger pour leur per-
« sonne ou pour le pays même ».

« Il n'est pas nécessaire de s'arrêter à d'autres antécé-
« dents nombreux pouvant être rapportés, relatifs aux pays
« asiatiques où le droit d'asile est reconnu. Il sera plus
« intéressant de rappeler que ce continent américain est,
« par antonomase, celui dans lequel le droit d'asile a été
« respecté dans la pratique et codifié expressément dans des
« conventions internationales. Entre autres projets qui le
« prouvent ainsi, il y a lieu de signaler celui de Epitacio
« Pessoa qui incorpore l'asile dans son « Code de Droit
« International Public » (Chapitre XII du livre IV) et la
« Convention n° 10 de la Commission des Jurisconsultes
« Américains, réunie à Rio-de-Janeiro en 1927, au sein de
« laquelle la Délégation Argentine l'a soutenu par l'entre-
« mise de celui qui a actuellement la direction de sa chan-
« cellerie.

« Les Etats-Unis d'Amérique, dont les auteurs de traités
« et les gouvernants se sont montrés vacillants au sujet de
« l'asile, malgré des opinions aussi autorisées, comme celle
« de Basset Moore et du professeur Stuart qui ne laissent
« pas de le reconnaître, ou d'auteurs de traités comme le
« Secrétaire d'Etat Knox qui l'a admis comme « refuge
« temporaire » n'ont pas pu manquer dans des cas très
« nombreux de payer le tribut à ce droit, dans leurs légat-
« ions et même dans leurs consulats. On peut mentionner
« l'application qui en fut faite, en 1850, dans la République
« de l'Equateur ; en 1868, au Paraguay ; en Bolivie, durant
« la révolution de 1874 et plus tard en 1875 et en 1898, en
« Espagne ; en 1876, au Mexique ; en 1877 et au Chili
« en 1891.

« Quant à la reconnaissance de la nécessité d'une régle-
« mentation, l'attitude du corps diplomatique accrédité au

« Pérou, en 1867, établissant un accord *ad referendum* des
 « gouvernements, concernant la forme dans laquelle l'asile
 « doit être accordé, est suggestive. Un procédé identique fut
 « adopté en Bolivie, en 1898, par les ministres de France,
 « des Etats-Unis d'Amérique et du Brésil. Le 5 juin 1922,
 « les représentants diplomatiques de l'Allemagne, d'Argen-
 « tine, de Bolivie, du Brésil, de l'Uruguay, de Cuba, de
 « l'Espagne, des Etats-Unis d'Amérique, de France, d'An-
 « gleterre et du Pérou, signèrent au Paraguay un docu-
 « ment établissant les règles devant être observées concer-
 « nant les réfugiés politiques. La Société des Nations même,
 « en janvier 1937, à la suite d'une initiative du Chili, a fini
 « par reconnaître le caractère humanitaire de l'asile.

« Ces actes démontrent, dans l'opinion de cette Chancel-
 « lerie, que l'opportunité est venue de consacrer cette pra-
 « tique, si dignement exercée dans ces derniers temps.

« Il y a lieu de lui donner les formes définitives d'une
 « Convention devant l'incorporer aux règles juridiques,
 « pour l'élever au-dessus des vicissitudes compréhensibles
 « dans les moments de déchaînement des passions et
 « d'agitation.

« L'idée de la systématiser et d'éliminer par suite des
 « abus contraires à l'élévation de ses mobiles, est exigée par
 « la sécurité des Etats, et l'histoire des événements nous
 « révèle que dans des cas, heureusement limités, peuvent
 « se produire des déviations altérant le respect que ce droit
 « mérite des pays qui l'accordent ou le pratiquent. Ainsi
 « qu'il a été dit au cours des débats du Congrès de Monte-
 « video : « Le sang de ceux qui sont victimes des persécu-
 « tions du pouvoir ne sera pas répandu, s'ils arrivent à se
 « mettre sous la protection d'un écusson étranger ; mais
 « cet écusson ne couvrira pas non plus des séditions ni des
 « rebelles, dont l'efficacité d'action se renforce doublement
 « du fait de l'impunité dont ils jouissent. »

« La convulsion espagnole a représenté dans toutes ses

« phases une terrible expérimentation pour l'application et
« l'empire de la doctrine morale et juridique. Ceux qui
« maintiennent leur confiance dans le progrès du droit et
« dans la lutte pour son règne définitif, malgré les conflits
« les plus angoissants, considèrent nécessaire de mettre à
« profit le trésor d'enseignements qu'elle fournit. L'asile
« a prouvé, en définitive, être l'une des peu nombreuses
« formes capables de placer entre les deux parties en lutte,
« une note de pitié humaine concernant les horreurs de la
« guerre civile. Nous sommes sûrs de coïncider avec l'ardent
« désir des chancelleries qui se sont efforcées et s'efforcent
« toujours de limiter ce conflit, plus pénible encore pour
« les pays qui le contemplent avec des sentiments dérivés
« de leurs origines ancestrales, et qui, conservant leur foi
« dans des solutions finales, désireraient vivement au moins
« l'humanisation de la lutte, qui comporterait déjà un
« germe de pacification. Cette expérience a donné son ori-
« gine aux réformes que contient le présent projet concer-
« nant les conventions approuvées au Congrès de Monte-
« video et dans les Conférences Panaméricaines mention-
« nées plus haut. Dans l'exposé des motifs seront donnés
« les fondements bien précis de ces innovations. Je les
« signale à l'attention de V. E. afin qu'elle veuille bien les
« porter à la connaissance de son gouvernement, et lui
« demander son opinion éclairée

« Le projet préparé par la Chancellerie Argentine refond
« tous les instruments internationaux dont mention est
« faite, et les coordonne tout en les amplifiant, en divers
« chapitres, qui correspondent à l'asile interne et externe.
« Pour établir ce plan, l'institution a été qualifiée confor-
« mément aux effets qu'elle doit produire à l'intérieur et
« au dehors de l'Etat il répond ainsi à la nomenclature
« employée par la doctrine moderne du droit internatio-
« nal. Il tient compte, en outre, des enseignements recuei-
« lis au cours des douloureux conflits intérieurs qui se sont

« produits et c'est pourquoi il a incorporé à ses préceptes
« les dispositions suivantes :

« a) Il n'est pas limité au « délit » politique, mais il a
« rapport également aux « causes politiques » et délits
« connexes.

« b) Il exclut les terroristes du bénéfice d'asile

« c) Il permet l'ampliation des lieux d'asile accordé par
« les chefs de mission et navires de guerre.

« d) Des règles de conduite pour les réfugiés sont fixées.

« e) Des sanctions sont établies pour le réfugié qui entre
au pays pour prendre une intervention dans le mouvement
« ayant motivé son asile.

« f) L'internation est également réglementée.

« La Chancellerie a l'intention d'envoyer le présent pro-
« jet à l'Union Panaméricaine afin qu'elle veuille l'inclure
« dans le programme de la prochaine Conférence devant se
« réaliser à Lima. Si, comme il y a lieu d'espérer, un bon
« nombre de gouvernements européens et américains coïn-
« cident avec l'Argentine au sujet de l'opportunité de cette
« initiative, une forme définitive pourrait, dès maintenant,
« être donnée à un pacte multilatéral. Cela révélerait la
« maturité de cette évolution juridique à laquelle nous
« avons déjà fait allusion, mettant en relief un ardent désir
« universel devant avoir une force suffisante et une décision
« pour se cristalliser en des règles de droit permanent.

« Je profite de l'opportunité pour réitérer à V. E. les
« assurances de ma considération la plus distinguée.

« *Signé* : CARLOS SAAVEDRA LAMAS. »

Le projet proposé par le Gouvernement d'Argentine est
ainsi conçu :

PROJET DE CONVENTION SUR LE DROIT D'ASILE

DE L'ASILE INTERNE

ARTICLE PREMIER. — L'asile politique peut être accordé à toutes les personnes, de n'importe quelle nationalité, sans préjudice des obligations de protection qui incombent à l'Etat auquel elles appartiennent.

ART. 2. — L'asile ne peut être accordé que dans les ambassades, les légations, les navires de guerre, les camps ou aéronefs militaires, et on l'admet exclusivement pour ceux qui sont poursuivis pour des délits ou des motifs politiques.

Les chefs de mission pourront aussi recevoir des réfugiés dans leurs résidences, dans les cas où ils n'habiteraient pas les locaux des ambassades ou des légations.

ART. 3. — On ne concédera pas l'asile aux inculpés de délits communs qui seraient dûment soumis à procès qui auraient été condamnés par les tribunaux ordinaires.

La qualification des causes qui donnent lieu à l'asile appartient à l'Etat qui le concède. A cet effet on devra tenir compte notamment des circonstances donnant origine à l'asile, ainsi que du mobile politique dans les délits connexes. Les terroristes ne pourront pas jouir de l'asile.

L'asile ne pourra pas être accordé aux déserteurs de mer et de terre. Dans le cas où il se produirait une rébellion armée, le fait de ne pas se présenter pour faire le service militaire, pour un motif politique, sera pris en considération.

ART. 4. — L'agent diplomatique ou le commandant qui concéderait l'asile communiquera immédiatement les noms des réfugiés au Ministère des Affaires Etrangères de l'Etat où s'est produit le fait, ou à l'autorité administrative de l'endroit si le cas avait lieu hors de la capitale, sauf si de graves circonstances l'en empêchaient matériellement, ou rendaient cette communication dangereuse pour la sûreté des réfugiés.

ART. 5. — Pendant la durée de l'asile on ne permettra pas aux réfugiés de pratiquer des actes qui pourraient altérer la tranquillité publique.

Les agents diplomatiques ou les commandants requerront du réfugié ses renseignements personnels et la promesse de ne pas communiquer avec l'extérieur sans leur intervention expresse. S'il se refusait ou s'il enfreindait à une quelconque de ces conditions, l'agent diplomatique ou le commandant ferait cesser immédiatement l'asile.

ART. 6. — Le gouvernement de l'Etat pourra exiger que le réfugié soit éloigné du territoire national, dans le plus bref délai ; et l'agent diplomatique ou le commandant qui avait concédé l'asile peuvent, pour leur part, exiger les garanties nécessaires pour que le réfugié sorte du pays et que l'inviolabilité de sa personne soit respectée. Si ces garanties n'existaient pas, l'évacuation peut être ajournée jusqu'à ce que les autorités locales assurent ces garanties.

ART. 7. — Une fois sortis du pays, les réfugiés ne pourront pas être débarqués sur un point quelconque de ce pays. Dans le cas où l'un des anciens réfugiés reviendrait à ce pays pour prendre part au mouvement qui aurait provoqué la concession de l'asile, celui-ci ne pourra pas lui être accordé de nouveau par aucune des Hautes Parties Contractantes.

ART. 8. — Lorsque le nombre des réfugiés surpassera la capacité normale des lieux de refuge indiqués dans l'article 2, les agents diplomatiques ou les commandants pourront déterminer d'autres lieux, sous la protection de leur pavillon, pour la sûreté et le logement des réfugiés. Dans ce cas, ils devront solliciter le consentement des autorités.

ART. 9. — Les navires de guerre ou les aéronefs militaires qui seraient provisoirement dans les arsenaux ou dans les ateliers pour être réparés, ne protégeront pas ceux qui s'y seront réfugiés.

CHAPITRE II.

DE L'ASILE EXTERNE

ART. 10. — L'asile dans le territoire des Hautes Parties Contractantes est inviolable pour les poursuivis pour des délits ou des motifs politiques ; mais la nation de refuge est tenue d'empêcher les réfugiés de réaliser, dans son territoire, des actes qui mettent en danger la paix publique de la nation d'où ils proviennent.

On ne permettra pas aux émigrés politiques d'établir des conseils ou des comités constitués notoirement dans le but d'occasionner ou de favoriser des troubles de l'ordre public dans n'importe lequel des Etats Contractants. Ces conseils ou comités seront dissous, après constatation de leur caractère subversif, par les autorités de l'Etat où ils se seront établis.

L'émission des idées sera réglée par les dispositions légales du pays de refuge.

ART. 11. — A la demande de l'Etat intéressé, celui qui a accordé le refuge devra pourvoir à la surveillance ou à l'internement, jusqu'à une distance prudentielle de ses frontières, des émigrés politiques qui seraient notoirement les dirigeants d'un mouvement subversif, ainsi que de ceux qui ont l'intention de s'incorporer à ce mouvement.

L'appréciation de la preuve présentée par l'Etat requérant et le caractère prudentiel de la distance des frontières, aux effets de l'internement, dépendront du jugement des autorités de l'Etat requis.

ART. 12. — Les dépenses de tout ordre, demandées par l'internement des réfugiés et des émigrés politiques, seront supportées par l'Etat sollicitant. Aux effets de la subsistance des internés, on fixera une somme qui ne dépassera pas le salaire minimum établi par les lois ou les coutumes locales.

ART. 13. — Les internés politiques pourront solliciter,

du Gouvernement de l'Etat où ils se trouvent, leur sortie du territoire. Celle-ci pourra être accordée à condition qu'ils ne se rendent pas au pays d'où ils viennent et en avertissant le Gouvernement intéressé.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS GENERALES

ART. 14. — En cas de dissidence sur l'application de l'asile politique, les Gouvernements des Hautes Parties Contractantes se consulteront entre eux, en vue de trouver une solution à l'amiable du différend qui n'aurait pu être réglé par négociation directe.

ART. 15. — Tout Etat qui n'aura pas signé la présente Convention pourra y adhérer en envoyant l'instrument respectif au Ministère des Affaires Etrangères de la République Argentine, lequel le communiquera aux autres Parties Contractantes, par la voie diplomatique.

ART. 16. — La présente Convention sera ratifiée par chacune des Hautes Parties Contractantes selon leur procédure constitutionnelle.

La Convention originale et les instruments de ratification seront déposés au Ministère des Affaires Etrangères de la République Argentine, lequel communiquera les ratifications, par la voie diplomatique, aux autres Parties Contractantes. La Convention entrera en vigueur entre les Hautes Parties Contractantes suivant l'ordre du dépôt de leurs ratifications.

ART. 17. — Cette Convention restera en vigueur indéfiniment, mais elle pourra être dénoncée au moyen d'un préavis de deux ans, après lesquels ses effets cesseront pour l'Etat qui l'aura dénoncée, demeurant en vigueur pour les autres Etats signataires. La dénonciation sera adressée au

Ministère des Affaires Etrangères de la République Argentine, lequel la transmettra aux autres Etats Contractants.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ci-dessus mentionnés signent la présente Convention, en espagnol et..... et lui apposent leur cachet.

Fait à Buenos-Aires, le..... du mois de..... mil neuf cent trente-sept.

D'après les renseignements que j'ai pu recueillir, quelques uns des Etats de l'Amérique latine ont envoyé jusqu'à aujourd'hui des réponses favorables concernant leur participation à cette Conférence, mais aucune décision nouvelle n'a été prise par la Chancellerie du Gouvernement de la République Argentine.

CONCLUSION

Le droit d'asile, comme nous venons de le remarquer, avait son origine dans le refuge que les criminels, ainsi que les débiteurs insolvables, trouvaient autrefois dans des endroits inviolables et sacrés. Une fois introduits dans ces enceintes, ils étaient à l'abri de la poursuite des autorités locales. Il est surtout à noter que ce droit était simplement en usage dans les pays civilisés et que les peuples barbares étaient bien loin de comprendre les subtilités de cette ancienne coutume. La Grèce, par exemple, à l'époque de son apogée, respectait scrupuleusement le droit d'asile. L'étymologie du mot « lieu qui ne peut pas être pillé » suivant la définition de Littré, semble indiquer plutôt l'endroit que son application, mais on peut supposer pour le prestige de la glorieuse Hellade, qu'une dégénération d'un tel privilège ait transformé des lieux consacrés tels que temples, autels, monuments aux dieux, tombeaux, etc., en refuge des malfaiteurs. Cet usage qui a une origine païenne par ses qualités humanitaires, fut admis par le christianisme. Partout où le christianisme était la religion de l'Etat, on s'est montré intransigeant pour la défense de ce droit. Lorsque le pouvoir laïque a remplacé l'autorité religieuse,

il a délaissé cet usage archaïque en lui substituant un droit connu sous le nom d'asile politique, ayant pour base la courtoisie internationale. Mais là où un droit est appuyé sur la courtoisie, il ne peut y avoir un droit proprement dit. Aucun Etat n'est censé réclamer, pour ses représentants, un tel privilège et aucun gouvernement n'est tenu à le reconnaître. Pour des raisons de réciprocité ou de bons rapports de voisinage, on s'est laissé aller à l'indulgence dans certains cas, mais nous avons vu qu'à maintes reprises, les gouvernements ont refusé catégoriquement de reconnaître le droit d'asile politique. Les uns prétendent que le droit d'asile est un dérivé de l'exterritorialité et admettent les vices de cette fiction juridique.

Il est facile de démontrer que l'exterritorialité accordée aux hôtels des ambassades a eu pour but de faciliter la tâche des représentants des Etats étrangers dans l'accomplissement de leur mission diplomatique, et n'a rien à voir avec cet usage suranné qui permet au représentant d'un autre pays de s'immiscer dans les affaires intérieures du pays auprès duquel il est accrédité. D'après un usage séculaire, les agents de l'autorité locale doivent respecter l'inviolabilité des demeures des représentants des pays étrangers, mais il est bien entendu que les dits représentants ne doivent pas soustraire les nationaux à la juridiction du pays où ils résident.

L'intérêt humanitaire que certains auteurs invoquent pour justifier une telle ingérence est une très mauvaise excuse en l'espèce et ne répond nullement à la vérité de la situa-

tion. Si c'est, comme on le prétend, dans l'intérêt de l'humanité et si c'est pour la sauvegarde de la vie humaine que les légations recueillent de temps à autre une soi-disant victime de l'oppression, alors ce droit d'asile ne devrait pas être accordé à une seule personne, mais à une communauté entière. Les bâtiments des légations étrangères devraient être ouverts à toutes les classes, sans distinction d'opinions politiques. L'histoire nous démontre cependant, que le droit d'asile n'est jamais accordé sans discrimination, mais plutôt que la sympathie pour les idées politiques des délinquants a été largement prise en considération par les ministres étrangers.

Robin, dans un article de la *Revue du Droit International Public* (1), dit que tous les auteurs condamnent l'asile pour les délinquants de délits communs, mais la même unanimité n'existe pas dans la doctrine lorsqu'il s'agit d'auteurs de délits dits politiques. On rencontre ici deux systèmes opposés :

Première opinion : Les uns, guidés par des considérations d'humanité, se prononcent en faveur du maintien du droit d'asile au profit des réfugiés politiques. Ils pensent qu'en cas de troubles civils, de révolutions intérieures dans un Etat, l'hôtel d'un ministre étranger doit pouvoir abriter les hommes politiques poursuivis par la fureur populaire ou traqués par leurs adversaires. Car souvent il suffira d'un répit de quelques jours, ou même de quelques

(1) *Revue de Droit international public*, publiée par FAUCHILLE, p. 472.

heures pour les soustraire à un danger de mort. « Il serait à désirer, dit Calvo, que chaque gouvernement déterminât avec précision l'étendue qu'il entend reconnaître à l'exercice de ce qu'on appelle le droit d'asile, mais tant qu'aucune règle fixe n'aura été établie sur ce point, on ne saurait se guider, en cette matière, que d'après des considérations générales d'humanité et le sentiment des justes égards que les nations se doivent entre elles ».

Deuxième opinion : La majorité des publicistes contemporains rejette toutefois cette distinction entre les délits politiques et les infractions au droit commun, et condamne d'une manière absolue l'asile diplomatique. « L'habitation de la personne jouissant de l'exterritorialité, dit Blüntchili dans son *Droit international codifié* (art. 151), ne doit pas servir d'asile aux individus poursuivis par les autorités judiciaires ». Cette personne est tenue d'interdire l'entrée de sa demeure aux fugitifs de toute espèce, et s'ils ont pénétré chez elle, de les livrer aux autorités compétentes.

D'après l'avis de Robin, la thèse qui repousse d'une façon générale et sans distinction l'asile diplomatique, présente le double avantage de satisfaire aux exigences de la pratique et d'être conforme aux principes du droit public interne. Au point de vue pratique, il est très difficile d'établir une distinction entre les délits politiques et les délits de droit commun, car dans la plupart des cas, les lois de divers pays n'indiquent pas à quel signe on doit reconnaître un crime de droit commun ou un délit politique. Sans doute il y a un certain nombre d'infractions pour lesquel-

les aucun doute ne peut s'élever. On reconnaîtra sans contestation des délits politiques dans le fait de porter les armes contre son pays ou d'entretenir des intelligences avec l'ennemi, dans les conspirations et les attentats pour changer la forme du gouvernement, dans certains délits de presse, peut-être même dans l'application à des sociétés illicites. Mais il est rare qu'un fait soit purement politique ; très souvent il y a mélange d'un intérêt politique et d'un intérêt privé : une infraction qui, prise en elle-même, lèse l'individu ou l'Etat considéré comme personne privée peut, dans l'intention de son auteur, avoir la politique pour mobile, pour but ou pour occasion. On dit, dans ce cas, qu'il y a le délit complexe ou mixte.

2. Au point de vue juridique, cette doctrine est d'accord avec les principes généreux du droit moderne qui, aux idées anciennes d'exterritorialité et d'asile territorial a substitué la règle de la souveraineté absolue de l'Etat sur son territoire et la notion d'une communauté internationale engendrant des devoirs réciproques.

D'après ce principe on n'admet pas que des représentants de puissances étrangères s'érigent en arbitres suprêmes pour redresser les fautes commises par les autorités locales. Si de tels prétextes pour l'immixtion dans la politique intérieure pouvaient prévaloir contre un Etat faible de la part d'un Etat plus fort, sans l'ombre d'un doute il ne pourrait s'imposer forcément entre deux Etats égaux. Si pratiquement on admettait un tel usage, il en résulterait une friction continuelle entre l'ambassadeur qui voudrait

protéger un sujet qui lui serait pour des raisons diverses sympathique, et le pouvoir judiciaire qui voudrait poursuivre un homme qui aurait transgressé la loi de son pays. Dans ce duel entre la justice et la complaisance diplomatique, l'un devrait céder le pas à l'autre et c'est sans nul doute le devoir de l'ambassadeur de s'effacer.

Malgré la clarté de cette théorie, il a existé et il existe encore des auteurs qui, imbus des anciennes doctrines, défendent en principe le droit d'asile. Mais le nombre des juristes et des auteurs qui condamnent cet usage suranné n'en reste pas le moindre.

Nous avons vu au cours de cette étude, notamment au Chapitre II, les opinions d'auteurs éminents qui condamnent la pratique du droit d'asile. Tels sont les avis de Bynkershoek, Calvo, Barbayrac, Wicquefort, Faustin-Helie, Travel, Holtzendorf, Pradier-Fodéré, Carnazza, Ameri, etc.

Parmi les auteurs modernes qui ont contribué à combattre cette institution d'origine humanitaire, qui par ses usages immodérés était devenue insupportable, il ne faut pas oublier le Dr. Tobar Y Borgono qui, dans son livre intéressant « *l'asile interne devant le Droit international* » a montré jusqu'à l'évidence, les suites néfastes de cette institution. Cet éminent juriste du Gouvernement de l'Equateur a écrit, dans son livre, ces lignes pleines de bon sens et d'équité : (1)

« L'asile diplomatique a perdu de nos jours, en Europe,

(1) *L'asile interne*, TOBAR Y BORGONO, pp. 265 à 367.

toute son importance et se trouve en voie de devenir une institution antique, avec une valeur purement historique, dont les auteurs modernes ne daigneraient en parler si eux-mêmes, avec un manque absolu de logique, ne s'efforçaient de le maintenir dans l'Amérique latine. L'asile s'accorde mal avec la culture actuelle et avec le respect du droit, il est une limitation attentatoire à la souveraineté de l'Etat, limitation antipathique, regrettable, inutile et odieuse.

Proclamer la justice du droit d'asile diplomatique serait offenser la justice elle-même, car ce serait ouvrir les portes à l'impunité des violateurs de la loi, et ce serait en outre attenter contre l'indépendance des nations. Le diplomate qui voudrait exhumer l'asile pour le faire valoir encore, devrait être considéré comme un complice dans la violation de l'ordre, et comme un ennemi du régime et du gouvernement du pays ; il ferait preuve de mépris et d'hostilité à l'égard des institutions locales, ce qui serait contraire à la bienveillance qui doit toujours l'inspirer dans ses relations avec l'Etat auprès duquel il exerce sa mission.

Par conséquent nous n'avons pas besoin de répéter après ce qui a été dit, que nous désirons vivement la disparition d'une aussi absurde institution de tous les pays où, ne fût-ce qu'à titre plus ou moins précaire et exceptionnel, elle est conservée ou tolérée. Espérons donc qu'elle suive dans le chemin de la désuétude et de l'oubli son frère aîné l'asile religieux. »

Un autre grand auteur des temps modernes. Fauchille,

dans son *Traité de Droit international public*, affirme que : « Au point de vue théorique, il n'est pas possible de donner une justification du droit, la doctrine moderne ayant complètement rejeté la notion de l'extraterritorialité ».

Ce n'est donc plus en droit qu'on peut fonder l'asile diplomatique, ce sont des considérations d'humanité qui seules peuvent le faire admettre. Et, de fait, c'est bien une raison d'humanité qu'invoquent aujourd'hui, en faveur de leur opinion, les principaux partisans de l'asile politique, Calvo, Lehr, Pradier-Fodéré : « un répit de quelques jours ou même de quelques heures, remarquent-ils, peut souvent soustraire à un danger de mort les hommes politiques poursuivis par la fureur populaire ou traqués par leurs adversaires ». — Nous estimons avec la majorité des publicistes modernes, notamment avec Bluntchili, qu'en principe il convient de repousser l'asile diplomatique pour les criminels de droit commun : non seulement le ministre ne doit pas avoir l'obligation, mais il ne doit même pas avoir le droit de les recevoir et de les garder dans sa légation (1). Fauchille, après sa plaidoirie contre le droit d'asile, conclut ainsi : « Nous croyons donc que l'asile politique, forme de l'intervention, pourrait être autorisé de la part d'un ministre au profit de délinquants politiques, lorsque ceux-ci sont ses nationaux et qu'ils sont dignes de sa protection et, dans le cas où il s'agit d'étrangers ou de sujets du pays territorial, lorsque l'humanité se trouve avoir été

(1) FAUCHILLE, *Traité de Droit intern. public*, n° 698.

lésée en leur personne. Dans cette mesure seulement, il est, à notre avis, possible de reconnaître un droit d'asile en faveur des hôtels diplomatiques ».

Le procédé le plus respectueux de tous les droits est le suivant : « L'agent diplomatique est invité par le Ministre des Affaires Etrangères à bien vouloir livrer à l'autorité locale l'inculpé d'un crime, réfugié dans son hôtel, invitation qui, par elle-même, manifeste le désir de respecter l'inviolabilité de la demeure. L'agent diplomatique refuse-t-il ? L'hôtel peut être entouré de gardes de police pour s'opposer à toute évasion, et le Ministre des Affaires Etrangères fait demander au gouvernement étranger d'enjoindre à son agent de livrer le criminel présumé ou reconnu tel. A son tour le gouvernement étranger refuse-t-il l'extradition sollicitée ? L'autorité locale peut alors s'introduire de vive force dans l'hôtel et en arracher l'inculpé. L'Etat n'est plus obligé de respecter l'immunité qui assurerait l'impunité aux violateurs des lois d'ordre public. Si l'hôtel de l'ambassadeur pouvait absolument abriter les malfaiteurs, l'indépendance reconnue aux agents diplomatiques serait en antagonisme avec l'autonomie de l'Etat près duquel ils sont accrédités » (1).

Moore, après avoir combattu et réfuté la théorie de l'exterritorialité, propose l'adoption des règles suivantes :

« I. En aucun cas un ministre ne doit offrir sa demeure comme lieu d'asile à des réfugiés.

(1) BONFILS-FAUCHILLE, *Droit international public*, n° 697.

« II. Si un fugitif demande protection, il ne doit être accueilli que lorsqu'il est poursuivi par la foule pour être mis à mort et tant que ce péril n'est pas écarté.

« III. Un ministre est tenu de refuser asile aux personnes que poursuivent les agents réguliers du gouvernement local et, dans l'hypothèse où il aurait accueilli de telles personnes, il doit les livrer ou les chasser.

« IV. Un ministre est strictement tenu, excepté par l'hypothèse prévue par la règle II, de se refuser à recevoir des personnes compromises dans un mouvement politique, ou qui inspireraient de la méfiance au gouvernement local, sans être sous le coup de la poursuite. »

Il ajoute : « Dans ces règles aucune exception n'est formulée en faveur de criminels politiques. Du moment que l'on reconnaît à un Etat la qualité de puissance souveraine, cet Etat possède une juridiction exclusive sur son territoire et ses habitants. Cette juridiction est aussi absolue au regard des criminels politiques que vis-à-vis des criminels de droit commun ». La suppression du droit d'asile apparaît ainsi comme liée au rejet de la notion d'extritorialité (1).

L'Institut de Droit International a examiné la question à la session de Cambridge, en 1895 (annuaire I.XIV p. 214 et s.) à propos du projet de règlement sur les immunités diplomatiques. La commission, dont le rapporteur était M. Lehr, avait proposé la rédaction suivante : « Si un individu qui

(1) MOORE, *Asylum*, dans *Political Sc. quart.*, 1892.

se trouve sous le coup de poursuites pour un crime de droit commun est réfugié dans l'hôtel, et que le ministre ne le livre pas bénévolement, le gouvernement territorial n'a pas le droit de l'y faire saisir ; il ne peut que faire cerner l'hôtel, de façon à prévenir une évasion, et demander au gouvernement du ministre de punir celui-ci pour cause d'abus de privilège ».

Ce texte donna lieu, devant l'Institut, à un vif débat. MM. Lehr et de Martens l'appuyèrent ; M. de Bar le combattit, se refusant à distinguer entre les délits politiques et les délits de droit commun.. M. Westlake observa qu'il fallait laisser aux agents diplomatiques la faculté de protéger les délinquants politiques contre des violences soudaines. Finalement ce texte fut supprimé sur cette remarque qu'il était peu utile de parler du cas de refuge si rare, si improbable dans la pratique européenne, et que l'Institut n'avait pas à arrêter les principes applicables aux pays de civilisation moins avancée (1).

Ayant mentionné les opinions et les avis des juristes célèbres, je crois utile de chercher dans la pratique des Chancelleries l'accueil réservé au droit d'asile dans les relations diplomatiques.

En France, il n'est reconnu aucun droit d'asile à l'intérieur des légations.

(1) *Répertoire de droit international* par LA PRADELLE, p. 38.

Merlin Rép. Ministère public, sect. 5, § 5, n° 3 ; Le Sellyer, Traité de dr. crim., t. V, n° 1963 et s ; Mangin, Act. Publ. I. L., n° 82.

Et il n'y a pas lieu de distinguer les infractions de droit commun des crimes politiques (mêmes autorités).

Aux Etats-Unis où la suprématie de la loi locale a été rigoureusement maintenue, l'asile diplomatique n'a jamais existé. En ce qui concerne leurs légations et consulats à l'étranger, les Etats-Unis se sont toujours montrés plutôt hostiles au droit d'asile (1).

Le décret russe des Soviets du 30 juin 1921 sur les agents diplomatiques a proclamé l'inviolabilité des demeures des agents diplomatiques, sans faire allusion au droit d'asile ; mais dans un autre décret du même jour, relatif aux consuls, il est expressément spécifié qu'il n'existe dans les consulats aucun droit d'asile, article 3 (2).

Si nous mettons de côté la question des asilés, à Madrid, nous ne pouvons trouver aucun cas assez récent pour qu'il puisse montrer l'attitude des autres Etats que ceux que nous venons de mentionner, à l'égard de cette institution surannée. Même dans le cas d'asile en Espagne, lorsque la question fut débattue devant le Conseil de la Société des Nations, ce fut seulement au point de vue de l'humanité que la question fut posée et développée, et personne, même le délégué du Chili, n'insista sur le côté juridique de son

(1) *Revue de droit international*, publié par DE LA PRADELLE, p. 41.

(2) FAUCHILLE, tome I, part. 3, p. 77.

affirmation. Aujourd'hui on peut dire que l'asile diplomatique, qui a fleuri si puissamment dans tous les pays du monde, a perdu successivement son importance et se trouve en voie de devenir une institution antique et historique.

Si il y a encore maintenant des pays dans l'Amérique latine qui croient au droit d'asile et y sont attachés par des pactes collectifs et qui, justement, pensent à le raviver par une nouvelle convention, cela prouve la précarité des institutions sociales dans ces pays, sujets à des révolutions fréquentes, dont on tâche de contrecarrer les abus par des aides mutuelles

C'est pour ces mêmes raisons que l'Argentin, M. Carlos Calvo, qui a constaté de visu les désordres de la tyrannie et qui connaît les coutumes politiques dépravées, croit que dans les époques anormales, le droit d'asile peut être non seulement utile, dans ces pays, mais même qu'il peut être nécessaire.

C'est pourquoi M. Tobar y Borgono lui-même, qui dans son livre condamne le droit d'asile, en ce qui concerne les pays de l'Amérique latine écrit les lignes suivantes : « Nous les ennemis de l'asile diplomatique, nous avons osé écrire les pages suivantes, comme modeste contribution au travail de faire tomber la surannée institution de l'asile. nous qui trouvons celui-ci anti-juridique, anti-scientifique, et humiliant, nous qui le qualifions d'absurdité internationale, nous-mêmes, avant d'entrer dans le domaine de la science pure pour plaider son abolition, nous allons confesser avec honte que l'asile diplomatique est parfois de grande utilité dans

nos malheureuses contrées de l'Amérique latine ; et nous, qui combattons cette prétendue institution de droit, nous-mêmes, à bien basse voix, nous sommes forcés de déclarer qu'elle doit être regardée parfois avec bienveillance. Et la cause de cela est que nous ne pouvons oublier le déshonneur qui pèse encore, et bien lourdement, sur certains pays de notre belle, de notre riche, de notre chère Amérique : la révolution » (1).

Donc, d'après tout ce qui précède, et d'après les pratiques en usage dans presque toutes les chancelleries des Etats modernes, il ressort que le droit d'asile, qui ne représente aucun intérêt dans les autres pays, conserve encore une certaine vitalité relative dans l'Amérique latine.

Mais, ici-même, il faut prendre en considération que ce n'est pas dans un usage immodéré et sans distinction qu'on admet la pratique de l'asile telle qu'elle existait jusqu'à ces derniers temps dans les autres parties du monde, mais c'est dans une réglementation assez stricte et limitée, dans des cas bien définis et réglés par les conventions mutuelles, qu'on veut encore garder une institution qui réponde, en quelque sorte, aux exigences actuelles de ces pays. La dernière initiative du gouvernement de la République Argentine de convoquer les signataires du traité de Montévidéo à une nouvelle conférence est un fait tout à fait intéressant

(1) TOBAR Y BORGONO, p. 11.

et qui, si elle aboutit à un résultat pratique, nous permettra de suivre, à titre de curiosité juridique, l'évolution qu'a accompli le droit d'asile chez nos amis d'outre-Atlantique.

VU : *Le Doyen,*

EDGARD ALLIX.

VU : *Le Président de la Thèse,*

BASDEVANT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES CONSULTÉS

- ADDISON SMITH. — *The right of Asylum law*. Quartely Review, avril 1911.
- ALVAREZ. — *Droit International américain*.
- BENEZET. — *Etudes théoriques sur les immunités diplomatiques*. Thèse de doctorat, Toulouse (1901).
- BLUNTCHILI. — *Le droit international codifié*.
- CALVO. — *Droit international théorique et pratique*.
- DICTIONNAIRE diplomatique de l'Académie Internationale, publié sous la direction de M. A. F. Frangulis.
- FAUCHILLE (PAUL). — *Traité de droit international public*. Rousseau et C^{ie}, Paris.
- GIDEL (GILBERT). — *Le droit international public de la mer*. Recueil Sirey, Paris.
- BARRY (GILBERT). — *The practice of asylum in legation and consulate of the United States*, A. J. 1909.
- GRIVAZ. — *Nature et effets des principes de l'asile politique*, 1895.
- A. DE LA PRADELLE et J. B. NIBOYET. — *Répertoire de droit*

international, fondé par A. Darras. Librairie
Recueil Sirey.

LAURENCE. — *Principes de droit international public*.

LEHR. — *Manuel des agents diplomatiques*, n° 1066.

JOHN BASSET MOORE. — *A Digest of international law*.

REVUE *générale de droit international public*, publiée par
A. Fauchille, A. Pedone, librairie, éditeur, Paris.

R. H. SIR ERNEST SATOW. — *A guide to diplomatic practice*
Longmans Greens & C°.

TOBAR Y BORGONO. — *L'asile interne devant le droit inter-
national*, Paris (1911).

— *Le recueil des traités*, publié par le Secrétariat de la
S. D. N. (volume 132).

E. J. DE ARÉCHAGA. — *Codigo Penal*, Montévidéo.

G. SCELLE. — *L'asile interne, asile dans les légations et
consulats*. *Revue Générale de Droit Interna-
tional public*, Tome XIX (1912).

— *Seventh International Conference of American Sta-
tes*, Montévidéo (Uruguay).

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE I. — L'origine du droit d'asile	11
Les asiles religieux	11
CHAPITRE II. — L'asile diplomatique	28
CHAPITRE III. — Question des réfugiés dans les légations et ambassades de Madrid	46
CHAPITRE IV. — L'asile consulaire	81
CHAPITRE V. — Franchise des voitures et des chaloupes	83
CHAPITRE VI. — Le droit d'asile à bord des navires	85
CHAPITRE VII. — Le droit d'asile dans les pays qui étaient soumis au régime des capitulations	97
CHAPITRE VIII. — L'évolution du droit d'asile dans les pays de l'Amérique latine.	116
CHAPITRE IX. — Projet de Convention sur le droit d'asile par la République Argentine	130
CHAPITRE X. — Conclusion	145
Bibliographie	161

TABLE DES MATIÈRES

CAEN

CARON ET C^{ie}, IMPRIMEURS

34, RUE DEMOLOMBE

